

4'16 }

Recenzovaný společenskovědní časopis
Peer-reviewed social science journal
2016 * Ročník / Volume XII * Číslo / Issue 4
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

03 Brexit: první krok k rozpadu Evropské unie?

35 Limity hospodářskopolitické stimulace v Evropské unii

65 Země BRIC – země státního kapitalismu

89 Reforma státní služby a správního soudnictví
v České republice – kritické zhodnocení

Obsah / Contents

Vědecké stati / Scientific articles

- 3 Brexit: první krok k rozpadu Evropské unie? /
Brexit: the first step towards the disintegration of the European Union
- 22 Nedostatečnost právního rámce EU pro řešení krizi / Insufficiency of the EU legal framework for crisis solutions
- 35 Limity hospodářskopolitické stimulace v Evropské unii /
Limits of economic stimulus measures in the European Union
- 52 Phillipsova křivka: teorie a případ Japonska a USA / Phillips curve: the theory and the case of Japan and the USA
- 65 Země BRIC – země státního kapitalismu / The BRIC Countries – the Countries of State Capitalism
- 79 Státní kapitalismus v Číně: případ bankovního sektoru /
State capitalism in China: evidence from the banking industry
- 89 Reforma státní služby a správního soudnictví v České republice – kritické zhodnocení /
Civil service reform and administrative justice improvement in the Czech Republic – a critical assessment
- 99 Changes in the public administration territorial structure and its employees since 1989
- 109 Vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti /
Development of labour offices as institutions for the implementation of public employment services
- 130 Podpora pečujících osob v České republice ve světle rakouského přístupu /
Support for caregivers in the Czech Republic in the light of the Austrian approach
- 139 Význam kompetenčního rozvoje jako součásti terciárního vzdělávání /
Importance of Competencies Development as a Part of Tertiary Education
- 148 Urbanismus a vnímání bezpečí obyvatel / Urbanism and the perception of safety among residents
- 155 Organizační řízení firem v nových časech / Organizational management of firms in the new era
- 174 Usage of the standards for project management in the Czech Republic and their comparison

Brexit: první krok k rozpadu Evropské unie?

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

* 1. Od vstupu Velké Británie do Evropských společenství k rozhodnutí o odchodu z Evropské unie

Velká Británie nebyla zakládajícím členem tří Evropských společenství (Evropského hospodářského společenství, Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského společenství pro atomovou energii), která vznikla v 50. letech 20. století a jež se stala základem evropského integračního procesu, který vyústil v roce 1993 v ustavení Evropské unie. Do těchto tří Evropských společenství Velká Británie vstoupila až v první vlně rozšíření 1. ledna 1973 společně s Irskem a Dánskem. Podmínky vstupu Velké Británie do Evropských společenství upravil zákon *European Communities Act 1972* (c. 68), který byl schválen Parlamentem Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a jemuž udělila souhlas královna Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku dne 17. října 1972.

Přestože se Velká Británie nakonec do evropského integračního procesu zapojila, vždy patřila k zemím, které měly k evropské integraci největší výhrady. Proto se již 5. června 1975 konalo referendum o členství Velké Británie v Evropských společenstvích. Jeho výsledek byl ve prospěch po-

kračování členství Velké Británie v Evropských společenstvích, pro které se vyslovilo 67,2 % hlasujících. Účast v referendu byla 64 %.

V této souvislosti jsou velmi zajímavé informace, které vysvětlují, proč se Velká Británie stala členem Evropských společenství i přes svůj značně rezervovaný postoj k evropskému integračnímu procesu. Zapojení Velké Británie do Evropských společenství a později do Evropské unie bylo totiž výsledkem nejen postojů a rozhodnutí britských domácích politických aktérů, ale také tlaku ze zahraničí, zejména ze strany Spojených států amerických a jejich zpravodajské služby CIA. Tyto skutečnosti rozebírá například Ambrose Evans-Pritchard ve svém článku s názvem *The European Union always was a CIA project, as Brexiteers discover*, který vyšel v internetovém vydání deníku *The Telegraph* dne 27. dubna 2016. Uvádí se v něm:

„Evropská unie byla od samého počátku americkým projektem. Byl to právě Washington, který byl hlavním tahounem evropské integrace na konci čtyřicátých let a tuto integraci za vlády Trumana, Eisenhowera, Kennedyho, Johnsona a Nixona také financoval. Euroskeptici ve Velké Británii tento fakt jaksí přehlédli...

Byla to Trumanova vláda, která donutila Fran-



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

ci, aby se dohodla s Německem. Dokonce jí hrozila tím, že v opačném případě jí nebude poskytovat pomoc v rámci Marshallova plánu. Trumanova motivace byla zřejmá. Jaltská dohoda byla porušována a americký prezident chtěl vytvořit jednotnou frontu, která by bránila Kremlu v další expanzi poté, co se zmocnil Československa. Federalista Jean Monnet pak žil dlouhou dobu v USA a Charles de Gaulle ho dokonce považoval za agenta USA. A dnes je známo i to, že americké tajné služby pracovaly tvrdě na tom, aby se společného evropského projektu účastnila také Velká Británie.

V USA dokonce vznikl Výbor pro sjednocenou Evropu (ACUE) a v jeho čele seděli i vysocí představitelé CIA. Spojené státy americké tak na jedné straně aktivně financovaly hnutí za sjednocenou Evropu, na druhé straně se však snažily eliminovat přístup sjednocené Evropy k jiným zdrojům, který by snížil její závislost na USA. Na tom všem přitom není nic pobuřujícího, protože Spojené státy americké jednaly v celkovém kontextu studené války. Politická obnova Evropy byla nakonec velkým úspěchem. Na cestě k ní ovšem docházelo i k chybám. Jednou z takových velkých chyb byla snaha o prosazení měnové unie bez toho, aby se o ní vedla odpovídající debata. Tato debata měla být zdržována až do doby, kdy už nebylo reálně možné od projektu couvnout. Z dnešního pohledu dluhově-deflační pasti v eurozóně to nebyla ta nejlepší volba.

Tyto události jsou už dávnou minulostí, její znalost se ovšem někdy hodí... Mezi USA a EU určitě nepanuje stav zamilovanosti. Koneckonců jeden z vrcholných amerických představitelů během ukrajinské krize tento vztah vystihl slovy: „Fuck the EU.“ I přesto však ve Spojených státech amerických převažuje názor, že západní liberální systém je nyní ohrožován hned z několika stran, a jednotu EU se tak musí podporovat... Z tohoto pohledu tak pro Spojené státy americké a jejich spojence není čas na to, aby Velká Británie zkoušela zapalovat dynamit v křehkých evropských strukturách.²

Tento zahraniční tlak může vysvětlovat, proč Velká Británie setrvala v Evropských společenstvích a později v Evropské unii několik desetiletí, i když po většinu tohoto období byla podle průzkumů podpora členství v Evropských společenstvích, respektive v Evropské unii ze strany britské veřejnosti nejednoznačná. Ve 43 průzkumech veřejného mínění provedených na toto téma v období od října 1977 do ledna 2016 se ve prospěch členství vyjádřilo v průměru 47,3 % ze všech zúčastněných respondentů, respektive 53,9 % z rozhodnutých respondentů, tedy po vyloučení odpovědi „Nevím“ (viz tabulka 1).

Na snahu udržet Velkou Británii v Evropských společenstvích a následně v Evropské unii za každou cenu může ukazovat i řada výjimek z evropských pravidel, které si pro sebe Velká Británie jako členská země Evropských společenství, respektive Evropské unie vymohla. V roce 1984 si Velká Británie vyjednala tzv. britský rabat. Jedná se o slevu z plateb Velké Británie do společného rozpočtu EU, která se vypočítává jako 66 % z rozdílu mezi platbami Velké Británie do rozpočtu EU a příjmy Velké Británie z rozpočtu EU. Velká Británie tak odvádí do společného rozpočtu EU nižší platby v porovnání s jinými členskými zeměmi se srovnatelným ekonomickým výkonem. Například v roce 2015 činila výše britského rabatu 5,4 mld. eur, takže celková platba Velké Británie do rozpočtu EU byla na úrovni 16,4 mld. eur. Kdyby britský rabat neexistoval, musela by Velká Británie do rozpočtu EU odvést celkovou platbu téměř 22 mld. eur, což by se blížilo částce, kterou odvádí Francie.

Na počátku 90. let 20. století při vyjednávání Maastrichtské smlouvy, jíž byla reformována Evropská společenství a založena Evropská unie, si Velká Británie (společně s Dánskem) vymohla trvalou výjimku z povinnosti zavést jednotnou evropskou měnu euro. Pro Velkou Británii proto nikdy neplatila povinnost zavést euro po splnění všech nezbytných podmínek, Velká Británie nikdy

² Evans-Pritchard, A.: The European Union always was a CIA project, as Brexiteers discover. The Telegraph, 27. 4. 2016. Český překlad: EU je projektem CIA. Patria Online, 7. 5. 2016.

Tabulka č. 1 » Vývoj podpory členství Velké Británie v Evropských společenstvích, respektive v Evropské unii (výsledky průzkumů veřejného mínění, v %)

Datum	Všechny odpovědi (včetně „Nevím“)			Vyloučena odpověď „Nevím“	
	Zůstat v EU	Vystoupit z EU	Nevím	Zůstat v EU	Vystoupit z EU
25.–26. 10. 1977	47	42	11	53	47
24. 5. 1978	43	48	9	47	53
29. 3. 1979	32	60	8	35	65
Březen 1980	26	65	8	29	71
19.–23. 3. 1981	33	58	9	36	64
Březen 1983	36	55	9	40	60
7.–8. 6. 1984	45	44	11	51	49
12.–16. 9. 1987	47	39	13	55	45
1989	60	29	11	67	33
Listopad 1990	62	28	9	68	32
21. 6. 1991	63	27	10	70	30
4.–5. 12. 1991	60	29	11	67	33
5.–6. 6. 1992	52	35	13	60	40
10.–13. 6. 1992	53	32	16	62	38
21.–25. 10. 1993	46	39	15	54	46
11.–30. 4. 1994	52	36	12	59	41
23.–26. 5. 1996	44	39	17	53	47
27.–29. 11. 1996	44	40	16	52	48
15. 4. 1997	40	40	19	50	50
25.–28. 4. 1997	44	41	15	52	48
2.–3. 10. 1997	44	37	19	54	46
13.–14. 11. 1997	49	35	16	58	42
25.–30. 6. 1998	47	40	13	54	46
21.–24. 5. 1999	44	39	17	53	47
10.–11. 6. 1999	41	37	22	53	47
13.–14. 10. 1999	51	41	8	55	45
27.–29. 10. 1999	42	45	13	48	52
22.–27. 6. 2000	53	32	15	62	38
29.–30. 9. 2000	43	46	11	48	52
24.–25. 11. 2000	49	44	7	53	47
15.–21. 3. 2001	39	42	19	48	52
30. 4.–1. 5. 2001	48	43	9	53	47
22. 5. 2001	43	41	16	51	49
20.–22. 6. 2003	49	41	10	54	46
20.–22. 9. 2007	51	39	10	56	44
22.–24. 10. 2011	41	49	10	46	54
10.–13. 11. 2012	44	48	8	48	52
10.–12. 5. 2014	54	37	10	59	41
11.–14. 10. 2014	56	36	8	61	39
14.–16. 6. 2015	61	27	12	69	31
17.–19. 10. 2015	52	39	9	57	43
12.–14. 12. 2015	53	36	11	60	40
23.–25. 1. 2016	50	38	12	57	43
Průměr	47,3	40,4	12,3	53,9	46,1

Pramen: European Union membership — trends. Ipsos MORI, 15. 6. 2016



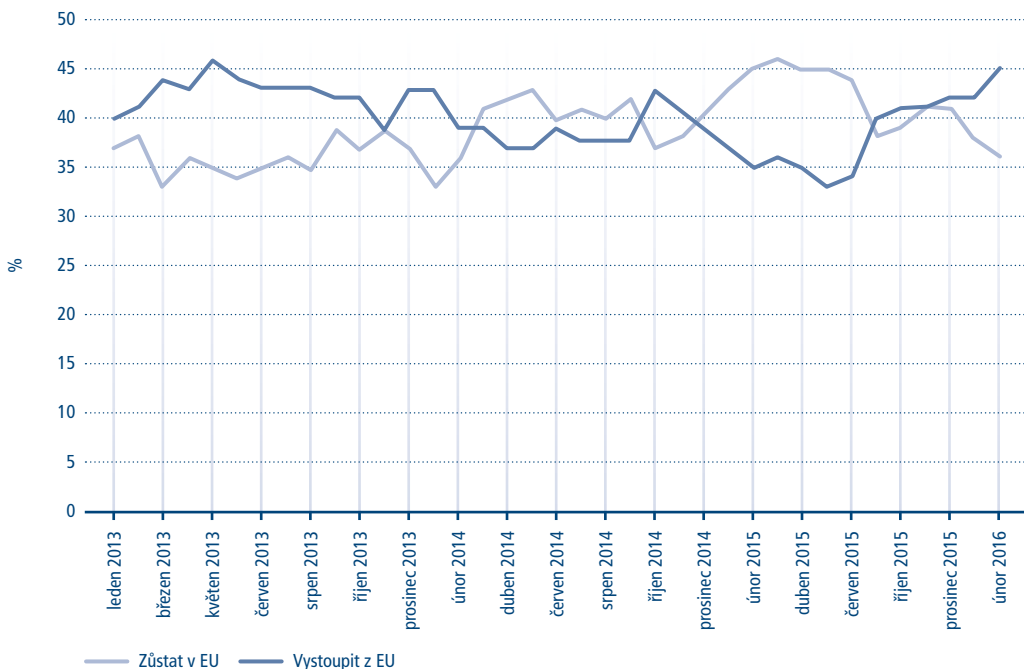
→ nebyla podřízena Paktu stability a růstu, který určuje rozpočtová pravidla pro eurozónu, ani později (v roce 2012) nepodepsala Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která dále zpřísnila rozpočtová pravidla pro všechny země eurozóny a další členské státy EU, které se ke smlouvě připojily.

Velká Británie (společně s Irskem) má rovněž trvalou výjimku z účasti v schengenském prostoru, což je oblast volného pohybu osob mezi většinou členských států EU a některými dalšími evropskými zeměmi. Velká Británie proto stále na svých hranicích provádí hraniční a pasové kontroly a má výjimky z pravidel v oblasti společné vízové, azylové a imigrační politiky EU. V roce 2007 při vyjednávání Lisabonské smlouvy, kterou byly novelizovány zakládající smlouvy EU, si Velká Británie (společně s Polskem) rovněž vymohla výjimku

z uplatňování Listiny základních práv Evropské unie na svém území.

Přes všechny výše uvedené výjimky, které si Velká Británie v rámci Evropské unie dokázala prosadit, zůstávala otázka pokračování členství Velké Británie v EU stále živou a kontroverzní. Téměř po celé funkční období britské vlády Davida Camerona, konkrétně od roku 2011, průzkumy volebních preferencí ukazovaly, že Cameronova Konzervativní strana prohraje následující volby do Dolní sněmovny plánované na květen 2015 a skončí v opozici. Proto David Cameron v lednu 2013 slíbil konání referenda o členství Velké Británie v EU nejpozději v roce 2017, jestliže jeho Konzervativní strana ve volbách v roce 2015 zvítězí. Tato taktika na britské voliče zřejmě zapůsobila, protože Konzervativní strana nakonec volby do Dolní sněmovny uskutečněné dne 7. května 2015 vyhrála, získala nadpolo-

Graf č. 1 » Vývoj výsledků průzkumů veřejného mínění k referendu o členství Velké Británie v EU (v %)



Pramen: YouGov

I když v kampani před referendem zastánci setrvání Velké Británie v Evropské unii varovali před ekonomickými riziky či negativními ekonomickými šoky, jestliže v referendu zvítězí odpůrci členství Velké Británie v EU, skutečný vývoj britské ekonomiky v období několika měsíců po referendu tyto obavy zatím nepotvrzuje. Došlo sice ke znehodnocení měnového kurzu britské libry o 15 %, konkrétně z úrovně 1,314 EUR/GBP dosažené v den referenda (23. června 2016) na 1,115 EUR/GBP na konci října 2016, avšak makroekonomické ukazatele jako reálný hrubý domácí produkt, průmyslová výroba nebo tržby v maloobchodě se vyvíjely i po referendu příznivě.

viční většinu 330 mandátů z celkových 650 a David Cameron se stal premiérem na další funkční období.

Následovala jednání Velké Británie s ostatními členskými státy EU o reformě Evropské unie a o dalších výjimkách pro Velkou Británii. Jejich cílem bylo zaručit a upevnit zvláštní postavení Velké Británie v rámci EU, což mělo umožnit britské vládě, aby voličům doporučila v připravovaném referendu hlasovat pro setrvání Velké Británie v EU, avšak při dojednaných zvláštních podmínkách členství. Dne 19. února 2016 byla nakonec mezi Velkou Británií a ostatními členskými zeměmi EU uzavřena kompromisní dohoda, která snižovala sociální benefity pro občany ostatních členských států EU pracujících ve Velké Británii, umožnila Velké Británii nepodílet se na prohubování evropské integrace a vytváření stále užší Unie, dala státům mimo eurozónu možnost zkoumat legislativní návrhy eurozóny, pokud by je považovaly za diskriminační, a požadovala zvýšení konkurenceschopnosti EU omezením nadměrné regulace, snížením administrativní zátěže a prováděním aktivnější obchodní politiky.

O den později, 20. února 2016, David Cameron vyhlásil uspořádání referenda o členství Velké Británie v EU již na 23. června 2016 a doporučil britským voličům, aby hlasovali pro setrvání Velké Británie v Evropské unii. Odpůrci členství Velké Británie v EU však považovali dohodu uzavřenou mezi Velkou Británií a EU za nedostatečnou a za

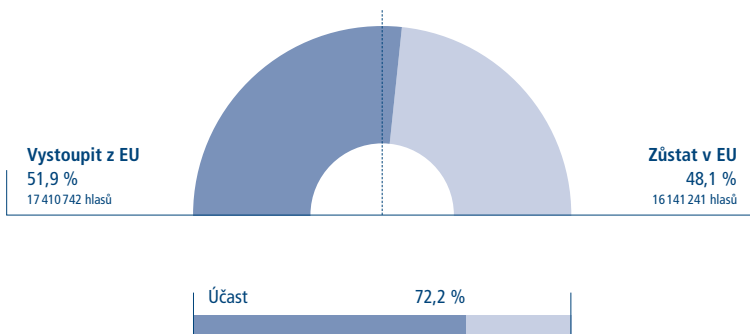
další důkaz toho, že Velká Británie by měla z Evropské unie vystoupit. Na stranu zastánců brexitu, tedy vystoupení Velké Británie z EU, se přidali i někteří ministři Cameronovy vlády a část poslanců jeho Konzervativní strany.

Zastánci setrvání Velké Británie v Evropské unii argumentovali v kampani před referendem zejména ekonomickými výhodami zapojení Velké Británie do jednotného vnitřního trhu EU a varovali před ekonomickými riziky, respektive negativními ekonomickými šoky, které by přineslo vítězství odpůrců členství Velké Británie v EU v referendu. Zastánci brexitu, tedy vystoupení Velké Británie z Evropské unie, naopak poukazovali na negativní důsledky, nákladnost a nepotřebnost předpisů EU a byrokracie EU pro britskou ekonomiku, na nutnost obnovit suverenitu Velké Británie a vrátit rozhodovací pravomoci zpět britským občanům, britskému parlamentu a britské vládě, na možnost lepší kontroly a snížení imigrace do Velké Británie a na úsporu britských plateb do rozpočtu EU ve výši 16,4 mld. eur ročně, pokud Velká Británie z Evropské unie vystoupí.

Průzkumy veřejného mínění prováděné před referendem přinášely poměrně vyrovnané výsledky, podpora zachování členství Velké Británie v EU a vystoupení Velké Británie z EU se lišila většinou jen v jednotkách procentních bodů. S blížícím se termínem referenda však začínala získávat výraznější podíl podpora vystoupení Velké Británie z EU (viz graf 1).



→ Graf č. 2 » Celkové výsledky referenda o členství Velké Británie v EU



Pramen: BBC

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

Z výsledků referenda v jednotlivých zemích Velké Británie (viz graf 3) vyplývá, že pro vystoupení Velké Británie z Evropské unie se vyslovila většina voličů v Anglii (53,4 %) a ve Walesu (52,5 %), naopak pro pokračování členství Velké Británie v EU hlasovala většina voličů ve Skotsku (62 %) a v Severním Irsku (55,8 %). Při bližším regionálním pohledu na Anglii (viz graf 4) pak vidíme, že pro setrvání Velké Británie v EU byla většina hlasujících v Londýně (59,9 %), ostatní anglické regiony se naopak vyslovily pro odchod Velké Británie z Evropské unie, a sice poměrem hlasů 51,8 % až 59,3 %.

Zajímavý je rovněž odhad výsledků referenda podle věkových skupin na základě průzkumu Lord Ashcroft Polls provedeného mezi hlasujícími (viz graf 5). Podle tohoto průzkumu se výraznou většinou ve prospěch setrvání Velké Británie v EU vyslovili voliči ve věku 18–34 let, naopak voliči ve věku 45 a více let hlasovali většinou pro odchod

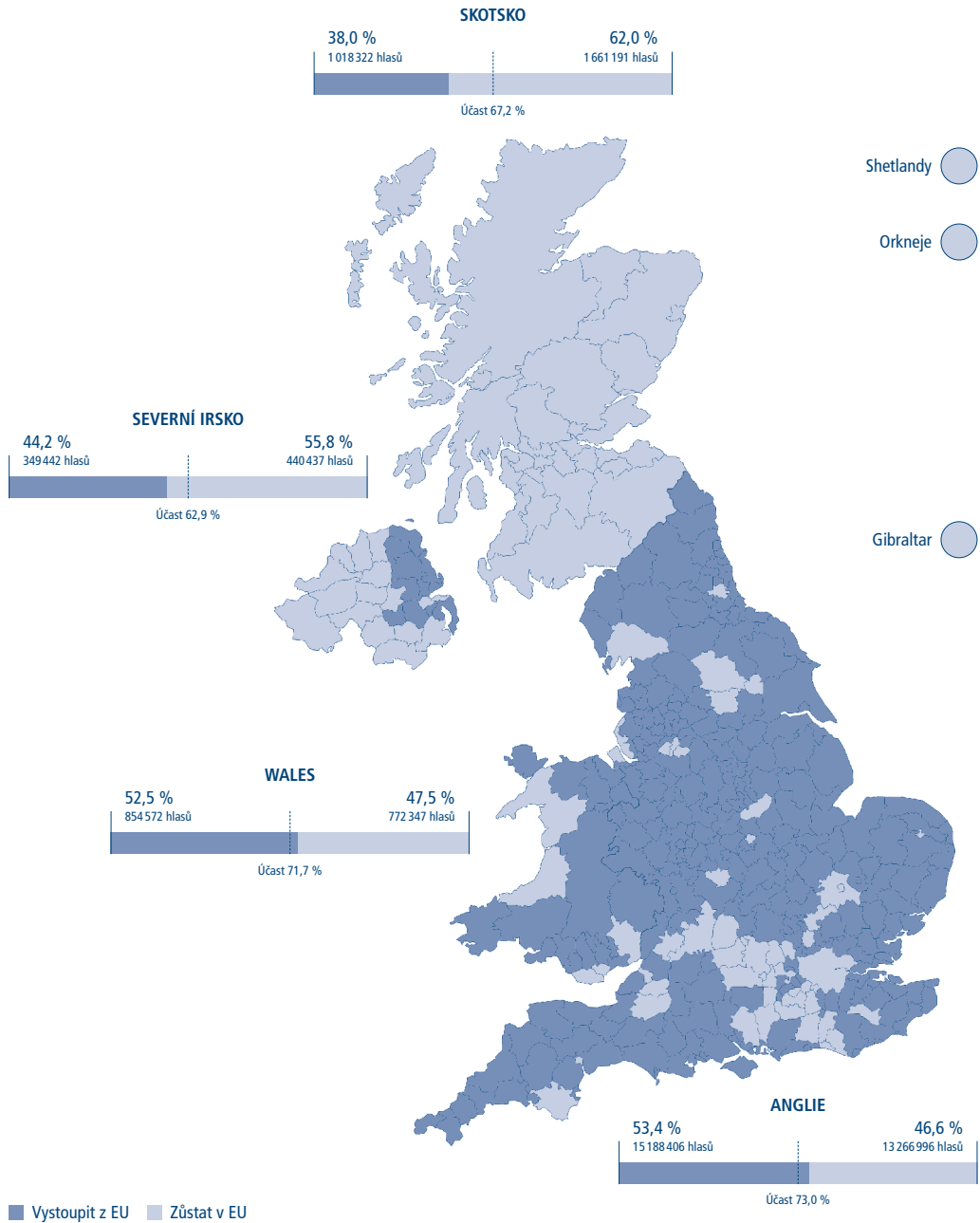
Velké Británie z Evropské unie. To je velmi zajímavé zjištění, protože tyto výsledky lze interpretovat tak, že ve prospěch členství Velké Británie v EU hlasovali především voliči s menšími životními zkušenostmi a osobnostně méně vyzrálí, naopak voliči vyzrálejší a zkušenější se vyslovili převážně pro vystoupení Velké Británie z Evropské unie.

2. Bezprostřední důsledky referenda a cesta k vystoupení Velké Británie z Evropské unie

Po ohlášení výsledků referenda oznámil dne 24. června 2016 David Cameron svou rezignaci na post britského premiéra i předsedy Konzervativní strany. Rychle začal proces hledání jeho nástupce, respektive nástupkyně. Tou se nakonec stala Theresa Mayová, která se 11. července 2016 ujala funkce předsedkyně Konzervativní strany a 13. července 2016 byla jmenována novou britskou premiérkou.

Výsledek referenda o členství Velké Británie v EU není právně závazný, a britská vláda a parlament s ním tedy mohou naložit podle svého uvážení – buď ho respektovat, nebo ho odmítnout. Navíc samotný výsledek referenda nemohl spustit formální proces odchodu Velké Británie z Evropské unie. Jednání o vystoupení členské země z EU se totiž zahajuje na základě článku 50 Smlouvy o Evropské unii, v němž se uvádí: „Každý členský

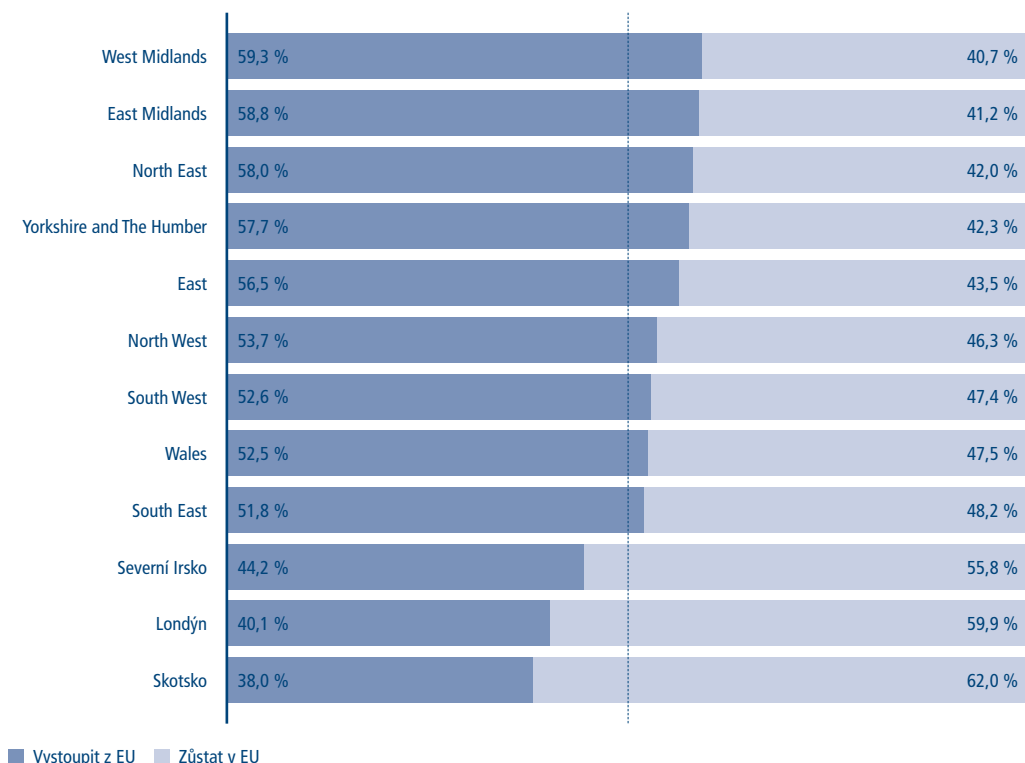
Graf č. 3 » Výsledky referenda o členství Velké Británie v EU podle zemí



Pramen: BBC

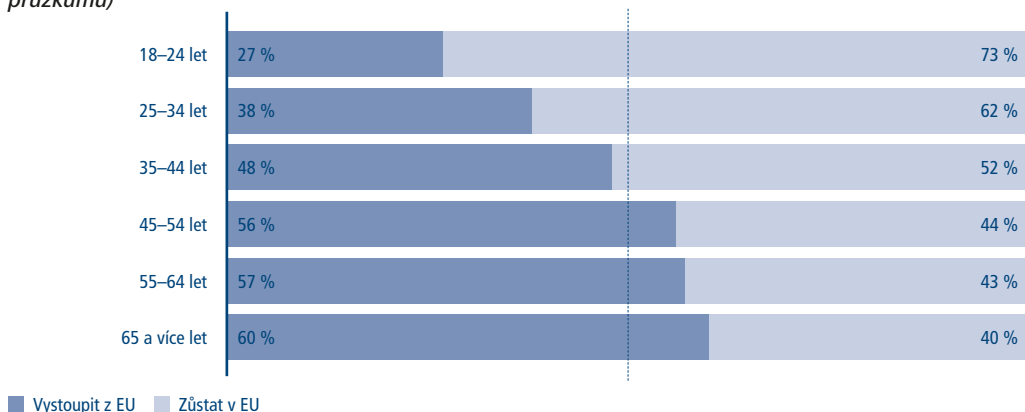


→ **Graf č. 4 » Výsledky referenda o členství Velké Británie v EU podle regionů**



Pramen: BBC

Graf č. 5 » Výsledky referenda o členství Velké Británie v EU podle věkových skupin (odhad na základě průzkumu)



Pramen: Lord Ashcroft Polls; BBC

stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií... Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení jeho záměru vystoupit, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty...“ Rovněž britská vláda bude muset spustit proces odchodu Velké Británie z EU tímto způsobem, tedy oznámit Evropské radě záměr Velké Británie vystoupit z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii. Až po tomto oznámení se rozeběhnou oficiální rozhovory o vystoupení Velké Británie z EU.

Příznivci setrvání Velké Británie v Evropské unii se po referendu snažili zvrátit jeho výsledek tím, že požadovali opakování referenda, protože doufali, že v dalším referendu by se voliči vyslovili pro pokračování členství Velké Británie v EU. Také ze Skotska se ozvaly názory, že výsledek referenda ve prospěch odchodu Velké Británie z Evropské unie by se neměl respektovat, protože ve Skotsku se většina voličů vyslovila pro zachování členství v EU. Proto skotská první ministryně Nicola Sturgeonová uvedla, že chce udržet Skotsko v Evropské unii a připravit další referendum o nezávislosti Skotska.³ To předcházející se přitom konalo v roce 2014 a 55,3 % hlasujících v něm nezávislost Skotska odmítlo.

Nová britská premiérka Theresa Mayová se však rozhodla výsledek referenda respektovat a opustit Evropskou unii. Již 11. července 2016, když se stala novou předsedkyní Konzervativní strany, prohlásila: „Jsou zde demokraticky zvolení

politici, kteří vážně navrhuji, že by vláda měla hledat cestu, jak ignorovat výsledek referenda a nechat Velkou Británii v Evropské unii. Nemohu to říct jasněji: Brexit znamená brexit a pokusíme se, aby přinesl úspěch. Neuskuteční se žádné pokusy zůstat v Unii nebo se k ní znovu připojit zadními vrátky, ani žádné další referendum. Země zvolila opuštění Evropské unie a já jako premiérka zajistím, abychom ji opustili.“⁴

O devět dní později, 20. července 2016, britská premiérka Theresa Mayová informovala předsedu Evropské rady Donalda Tuska, že se Velká Británie vzdá svého předsednictví Rady Evropské unie, které bylo plánováno na druhé pololetí 2017. Členská země EU se následně dohodly, že místo Velké Británie bude v uvedeném období předsednickou zemí Rady EU Estonsko.⁵

Respektování výsledku referenda a směřování k brexitu pak britská premiérka Theresa Mayová potvrdila i ve svém projevu na výroční konferenci Konzervativní strany v Birminghamu dne 2. října 2016, když řekla: „Brexit znamená brexit a my ho proměňme v úspěch. Výsledek referenda byl jasný. Byl legitimní. Budeme věřit britskému lidu. Velká Británie opustí Evropskou unii... Velká Británie se po odchodu z EU stane opět nezávislou a suverénní zemí. Zákony se už nebudou dělat v Bruselu, ale ve Westminsteru. Tyto zákony nebudou interpretovat soudci v Lucemburku, ale soudy v této zemi.“⁶

Zároveň v tomto projevu Theresa Mayová oznámila, že koncem března 2017 bude zahájeno oficiální vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii. Britská premiérka ve svém projevu na výroční konferenci Konzervativní strany 2. října 2016 rovněž zdůraznila, že nehodlá dopustit rozvrácení unie Anglie, Skotska, Walesu a Severního Irska v průběhu vyjednávání o brexitu: „Budeme vyjednávat jako Spojené království a Evropskou unii jako Spo-

³ Příští schůzka lídrů EU už bude bez Britů. Španěl se hlásí o Gibraltar. *Ihned.cz*, 24. 6. 2016.

⁴ Cameron ve středu končí, Britům povládně Mayová. Brexit odvracet nemíní. *Idnes.cz*, 11. 7. 2016.

⁵ Británie se po brexitu vzdá předsednictví EU, nahradí ji Estonsko. *Idnes.cz*, 20. 7. 2016.

⁶ Mayová: Po brexitu se Británie opět stane nezávislou a suverénní zemí. *Novinky.cz*, 2. 10. 2016.

→ *jené království opustíme.*“ Nastínila také podobu vztahů Velké Británie s EU po brexitu: „*Podoba vztahů s EU bude zcela nová a nelze o ní uvažovat s ohledem na minulost ani jako o švýcarském či norském modelu. S Unií bude chtít Velká Británie setrvat v partnerském a obchodním vztahu a spolupracovat především v otázkách bezpečnosti... Po brexitu bude moci Velká Británie znovu rozhodovat o svých vlastních záležitostech včetně způsobu kontroly imigrace.*“ Theresa Mayová dále prohlásila, že i po vystoupení z Evropské unie si Velká Británie ponechá legislativu EU a až podle potřeby bude britský parlament postupně upravovat či rušit některé zákony.⁷

V rozhovoru pro nedělník *The Sunday Times* dne 2. října 2016 Theresa Mayová také uvedla, že bude zrušen zákon *European Communities Act 1972* (č. 68), na jehož základě se Velká Británie stala členem Evropských společenství, respektive Evropské unie, což bude znamenat „*první krok, aby se Velká Británie zase stala svrchovanou a nezávislou zemí a moc se vrátila voleným institucím v naší zemi*“.⁸

Zároveň je však nutné dodat, že v současnosti probíhají ve Velké Británii soudní spory o otázce, která instituce a za jakých podmínek má pravomoc zahájit oficiální vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii. Britská vláda je toho názoru, že může spustit oficiální vyjednávání sama bez schválení britským parlamentem. Zastánci setrvání Velké Británie v EU se však domnívají, že britská vláda může oznámit Evropské radě záměr Velké Británie vystoupit z EU až poté, co obdrží souhlas britského parlamentu. Doufají totiž, že mezi členy parlamentu je převaha zastánců členství Velké Británie v EU, a parlament by tedy nemusel vládě souhlas se zahájením vyjednávání o brexitu udělit.

Proto stoupenci setrvání Velké Británie v EU podali žalobu k Vrchnímu soudu Anglie a Walesu, v níž požadují zapojení britského parlamentu do procesu spuštění vyjednávání o brexitu. Vrchní soud Anglie a Walesu ve svém rozsudku ze dne 3. listopadu 2016 jejich požadavek podpořil, podle něj je k zahájení vyjednávání o brexitu nutný souhlas britského parlamentu. Britská vláda s tím však nesouhlasí a chce se proti tomuto rozsudku odvolat k Nejvyššímu soudu Spojeného království.⁹ „*Země hlasovala pro odchod z Evropské unie v referendu, které parlament schválil zákonem. A vláda je odhodlána výsledek referenda respektovat. Proti tomuto rozsudku se odvoláme,*“ řekl mluvčí britské vlády. Mluvčí britské premiérky Theresy Mayové pak uvedla, že všechny nezbytné přípravy k zahájení vyjednávání o brexitu v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii budou i přes soudní rozhodnutí pokračovat.¹⁰ Záměr britské vlády odvolat se proti rozsudku Vrchního soudu Anglie a Walesu k Nejvyššímu soudu Spojeného království a pokračovat na cestě k brexitu potvrdila 4. listopadu 2016 také britská premiérka Theresa Mayová.¹¹

Stanovisko britské vlády respektovat výsledek referenda a jít cestou brexitu přitom podporuje i bezprostřední ekonomický vývoj Velké Británie po referendu. I když v kampani před referendem zastánci setrvání Velké Británie v Evropské unii varovali před ekonomickými riziky či negativními ekonomickými šoky, jestliže v referendu zvítězí odpůrci členství Velké Británie v EU, skutečný vývoj britské ekonomiky v období několika měsíců po referendu tyto obavy zatím nepotvrzuje. Došlo sice ke znehodnocení měnového kurzu britské libry o 15 %, konkrétně z úrovně 1,314 EUR/GBP dosažené v den referenda (23. června 2016) na 1,115 EUR/GBP na konci října 2016, avšak makroekonomické ukazatele jako reálný hrubý domácí

⁷ Mayová: Po brexitu se Británie opět stane nezávislou a suverénní zemí. *Novinky.cz*, 2. 10. 2016.

⁸ Mayová zahájí odchod z EU do konce března. Chce zabránit rozpadu Británie. *Idnes.cz*, 2. 10. 2016.

⁹ Mayová může spustit brexit až se souhlasem parlamentu, rozhodl soud. *Idnes.cz*, 3. 11. 2016.

¹⁰ Mayová prohrála u soudu. K brexitu potřebuje souhlas parlamentu. *lhned.cz*, 3. 11. 2016.

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

Tabulka č. 2 » Makroekonomický vývoj Velké Británie v roce 2016 (změny oproti stejnému období předcházejícího roku, v %)

	2016								
	leden	únor	březen	duben	květen	červen	červenec	srpen	září
Průmyslová výroba	0,4	-1,2	0,3	4,2	3,6	1,1	2,4	2,2	0,5
Tržby v maloobchodě	4,9	4,4	3,6	4,1	5,1	3,9	5,9	6,5	4,2
	1. čtvrtletí			2. čtvrtletí			3. čtvrtletí		
Reálný HDP	1,9			2,1			2,3		

Pramen: Eurostat (průmyslová výroba); Office for National Statistics (tržby v maloobchodě, reálný HDP)

Tabulka č. 3 » Postavení Velké Británie v rámci Evropské unie a ztráty EU způsobené brexitem (údaje z roku 2015)

	Obyvatelstvo		HDP v běžných cenách		Platby do rozpočtu EU	
	v mil.	podíl na EU-28 v %	v mld. eur	podíl na EU-28 v %	v mld. eur	podíl na EU-28 v %
Velká Británie	64,9	12,8	2 577,3	17,5	16,4	11,6
Německo	81,2	16,0	3 032,8	20,6	30,2	21,4
Francie	66,8	13,1	2 181,1	14,8	22,5	15,9
Itálie	60,8	12,0	1 642,4	11,2	16,5	11,7
Česko	10,5	2,1	167,0	1,1	1,5	1,1
Slovensko	5,4	1,1	78,7	0,5	0,8	0,6
EU-28 (včetně Velké Británie)	508,2	100,0	14 702,1	100,0	141,2	100,0
EU-27 (bez Velké Británie)	443,3	87,2	12 124,8	82,5	124,8	88,4

Pramen: Eurostat (obyvatelstvo, HDP v běžných cenách); Konečné přijetí (EU, Euratom) 2015/339 souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2015 (platby do rozpočtu EU)

produkt, průmyslová výroba nebo tržby v maloobchodě se vyvíjely i po referendu příznivě (viz tabulka 2). Znehodnocení měnového kurzu britské libry tedy zřejmě zatím dokázalo absorbovat nejistoty a rizika vyplývající z očekávaného brexitu pro reálnou ekonomiku Velké Británie.

3. Důsledky brexitu pro Evropskou unii

Většina britských voličů se v referendu konaném dne 23. června 2016 vyslovila pro odchod Velké Británie z Evropské unie. I když výsledek referen-

da není právně závazný, britská vláda se rozhodla ho respektovat. Vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU by mělo být zahájeno koncem března 2017. V období několika měsíců po referendu se zatím nepotvrdily obavy z ekonomických rizik či negativních ekonomických šoků v důsledku hlasování ve prospěch brexitu, britská ekonomika se zatím vyvíjí poměrně příznivě.

Jaké však budou důsledky brexitu pro Evropskou unii, respektive pro zbytek Evropské unie po odchodu Velké Británie? Protože Velká Británie je druhá největší ekonomika v rámci EU (po Němec-



→ Tabulka č. 4 » Porovnání makroekonomického vývoje Velké Británie a Evropské unie

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HDP/obyv. v PPP (v %, EU-28 = 100 %)	Velká Británie	117	114	112	108	106	107	108	109	110
	Německo	117	118	116	121	124	124	124	126	125
	Francie	107	106	107	108	108	107	108	107	106
	Itálie	105	105	104	103	102	101	98	96	95
	Česko	83	81	83	81	83	82	83	84	85
	Slovensko	67	71	71	73	73	74	76	77	77
	Eurozóna	108	108	108	108	108	107	107	107	106
	EU-28	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Růst reálného HDP (v %)	Velká Británie	2,6	-0,6	-4,3	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2
	Německo	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,5	0,5	1,6	1,7
	Francie	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3
	Itálie	1,5	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	0,7
	Česko	5,5	2,7	-4,8	2,3	2,0	-0,8	-0,5	2,7	4,5
	Slovensko	10,8	5,6	-5,4	5,0	2,8	1,7	1,5	2,6	3,8
	Eurozóna	3,0	0,4	-4,5	2,1	1,5	-0,9	-0,3	1,2	2,0
	EU-28	3,0	0,4	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,6	2,2
Míra nezaměstnanosti (v %)	Velká Británie	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,3
	Německo	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,6
	Francie	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
	Itálie	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9
	Česko	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,1
	Slovensko	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,5
	Eurozóna	7,5	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9
	EU-28	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4
Saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)	Velká Británie	-2,9	-4,9	-10,2	-9,6	-7,6	-8,3	-5,7	-5,7	-4,3
	Německo	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,2	0,3	0,7
	Francie	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5
	Itálie	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7	-3,0	-2,6
	Česko	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6
	Slovensko	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7
	Eurozóna	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1
	EU-28	-0,9	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Veřejný dluh (v % HDP)	Velká Británie	42,0	50,2	64,5	76,0	81,6	85,1	86,2	88,1	89,1
	Německo	63,7	65,1	72,6	81,0	78,7	79,9	77,5	74,9	71,2
	Francie	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,5	92,3	95,3	96,2
	Itálie	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	131,9	132,3
	Česko	27,8	28,7	34,1	38,2	39,8	44,5	44,9	42,2	40,3
	Slovensko	30,1	28,5	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,6	52,5
	Eurozóna	65,0	68,6	78,4	83,8	86,1	89,5	91,3	92,0	90,4
	EU-28	57,5	60,7	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	85,0

Pramen: Eurostat

ku), třetí nejlidnatější země Evropské unie (po Německu a Francii) a čtvrtý největší plátec do společného rozpočtu EU (po Německu, Francii a Itálii), způsobí brexit Evropské unii významné ztráty (viz tabulka 3). Po vystoupení Velké Británie se počet obyvatel Evropské unie sníží o téměř 13 % z 508 milionů na 443 milionů, velikost ekonomiky EU měřená jako hrubý domácí produkt v běžných cenách poklesne o 17,5 % ze 14,7 bilionu eur na 12,1 bilionu eur a objem společného rozpočtu EU se sníží o necelých 12 % ze 141 miliard eur na 125 miliard eur.

Vystoupením Velké Británie odejde z Evropské unie země, která má vyšší ekonomickou úroveň (měřenou jako HDP na obyvatele v paritě kupní síly), vyšší ekonomický růst (růst reálného HDP) a nižší míru nezaměstnanosti než průměr EU a naopak vyšší rozpočtový deficit a veřejný dluh, než je průměr Evropské unie (viz tabulka 4). Po brexitu by se tedy měl, za jinak stejných podmínek, v průměru EU snížit HDP na obyvatele v paritě kupní síly i tempo růstu reálného HDP a zvýšit míra nezaměstnanosti, naopak by měla poklesnout úroveň rozpočtového schodku a veřejného dluhu.

V důsledku brexitu se dále sníží již tak postupně klesající význam Evropské unie ve světové ekonomice. Již dlouhodobě totiž dochází k poklesu podílu vyspělých ekonomik včetně USA a Evropské unie na světovém hrubém domácím produktu, naopak roste podíl nově industrializovaných a rozvojových zemí včetně Číny a Indie. Jestliže porovnáme vývoj podílů největších ekonomik na světovém HDP v paritě kupní síly v letech 2007–2014 (viz tabulka 5), vidíme, že v uvedeném období poklesl podíl EU-28 z 22,5 % na 17,1 %, podíl USA z 21,6 % na 15,9 % a podíl Japonska ze 6,7 % na 4,4 % a snižovaly se rovněž podíly největších členských zemí EU (Německo, Velká Británie, Francie a Itálie). Naopak podíl Číny na světovém HDP v paritě kupní síly v uvedeném období vzrostl z 11 % na 16,6 % a podíl Indie ze 4,6 % na 6,8 %. Evropská unie jako celek (EU-28) tak sice zůstala i v roce 2014 největší ekonomikou světa, avšak na dosah se jí přiblížila Čína, která navíc v roce 2014 předstihla USA.

V případě brexitu se podíl Evropské unie (EU-27, tj. bez Velké Británie) na světovém HDP v paritě kupní síly dále sníží. Pokud tuto skutečnost bude-

Tabulka č. 5 » Pokles významu Evropské unie ve světové ekonomice

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

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



Tabulka č. 6 » Volební výsledky a volební preference politických stran s kritickým pohledem na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace

Země, region	Politická strana	Datum, specifikace	Výsledek	Datum, specifikace	Výsledek
Dánsko	Dánská lidová strana (DF)	15. 9. 2011 Volby do parlamentu	12,3 % 22 mandátů (3. místo)	18. 6. 2015 Volby do parlamentu	21,1 % 37 mandátů (2. místo)
Rakousko, Štýrsko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	26. 9. 2010 Volby do zemského sněmu	10,7 % 6 mandátů (3. místo)	31. 5. 2015 Volby do zemského sněmu	26,8 % 14 mandátů (3. místo)
Rakousko, Horní Rakousy	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	27. 9. 2009 Volby do zemského sněmu	15,3 % 9 mandátů (3. místo)	27. 9. 2015 Volby do zemského sněmu	30,4 % 18 mandátů (2. místo)
Rakousko, Viedeň	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	10. 10. 2010 Volby do zemského sněmu	25,8 % 27 mandátů (2. místo)	11. 10. 2015 Volby do zemského sněmu	30,8 % 34 mandátů (2. místo)
Polsko	Právo a spravedlnost	9. 10. 2011 Volby do Sejmu (dolní komora parlamentu)	29,9 % 157 mandátů (2. místo)	25. 10. 2015 Volby do Sejmu (dolní komora parlamentu)	37,6 % 235 mandátů (1. místo)
Polsko	Právo a spravedlnost	9. 10. 2011 Volby do Senátu (horní komora parlamentu)	31 mandátů (2. místo)	25. 10. 2015 Volby do Senátu (horní komora parlamentu)	61 mandátů (1. místo)
Francie	Národní fronta (FN)	21. 3. 2010 Volby do regionálních rad, 2. kolo	9,2 % 118 mandátů (3. místo)	13. 12. 2015 Volby do regionálních rad, 2. kolo	27,4 % 358 mandátů (3. místo)
Německo, Sasko-Anhaltsko	Alternativa pro Německo (AfD)	20. 3. 2011 Volby do zemského sněmu	—	13. 3. 2016 Volby do zemského sněmu	24,2 % 24 mandátů (2. místo)
Německo, Badensko-Württembersko	Alternativa pro Německo (AfD)	27. 3. 2011 Volby do zemského sněmu	—	13. 3. 2016 Volby do zemského sněmu	15,1 % 23 mandátů (3. místo)
Německo, Porýní-Falc	Alternativa pro Německo (AfD)	27. 3. 2011 Volby do zemského sněmu	—	13. 3. 2016 Volby do zemského sněmu	12,6 % 14 mandátů (3. místo)
Rakousko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	25. 4. 2010 Prezidentské volby, 1. kolo	15,2 % (2. místo)	24. 4. 2016 Prezidentské volby, 1. kolo	35,1 % (1. místo)

Tabulka č. 6 (dokončení)

Země, region	Politická strana	Datum, specifikace	Výsledek	Datum, specifikace	Výsledek
Rakousko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	—	—	4. 12. 2016 Prezidentské volby, 2. kolo	46,2 % (2. místo)
Německo, Meklenbursko-Přední Pomořansko	Alternativa pro Německo (AfD)	4. 9. 2011 Volby do zemského sněmu	—	4. 9. 2016 Volby do zemského sněmu	20,8 % 18 mandátů (2. místo)
Německo, Befín	Alternativa pro Německo (AfD)	18. 9. 2011 Volby do zemského sněmu	—	18. 9. 2016 Volby do zemského sněmu	14,2 % 25 mandátů (5. místo)
Rakousko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	29. 9. 2013 Volby do Národní rady (dolní komora parlamentu)	20,5 % 40 mandátů (3. místo)	8. 10. 2016 Volební preference (průzkum — Gallup)	34 % (1. místo)
Francie	Národní fronta (FN) — Marine Le Pen	21.–22. 4. 2012 Prezidentské volby, 1. kolo	17,9 % (3. místo)	9.–18. 9. 2016 Volební preference (průzkum — Ipsos)	29 % (1. místo)

Pramen: internetové stránky statistických úřadů a volebních komisí uvedených zemí, internetové stránky uvedených agentur pro průzkum veřejného mínění

me ilustrovat na údajích z roku 2014 (viz tabulka 5), pak největší ekonomikou světa bude Čína s podílem na světovém HDP v paritě kupní síly ve výši 16,6 %, na druhém místě budou Spojené státy americké s podílem 15,9 % a až třetí bude Evropská unie (EU-27), jejíž podíl poklesne na 14,7 %.

Největší hrozbou pro Evropskou unii je však skutečnost, že se brexit stane příkladem i pro jiné členské země EU, že Velká Británie nebude jediná, nýbrž první země, která z Evropské unie vystoupí. Tuto hrozbu umocňuje fakt, že výsledek referenda ve prospěch brexitu zatím nevyvolal žádnou ekonomickou katastrofu.

Riziko, že Evropská unie bude čelit odchodu dalších členských států, přitom vyplývá především ze skutečnosti, že v posledních letech dochází v členských státech EU k nárůstu volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Jedná se především o reakci voličů na to, že v posledních několika letech se v EU nahromadilo několik závažných problémů a krizí, které přitom Evropská unie nedokáže účinně řešit — spíše jen zmírňuje jejich následky, namísto aby odstraňovala jejich příčiny. To můžeme pozorovat v případě dluhové krize v některých zemích eurozóny, v souvislosti s přetrvávajícími problémy finančního sektoru v některých členských státech EU, v případě migrační krize v Evropské unii i zhoršené bezpečnostní situace a nárůstu počtu teroristických útoků v řadě zemí EU.

Trend zlepšování volebních výsledků politických stran kritických vůči Evropské unii a dalšímu prohlubování evropské integrace zaznamenává tabulka 6. V Dánsku se v parlamentních volbách v červnu 2015 výrazně zlepšil výsledek Dánské lidové strany, která obsadila druhé místo a získala přes 21 % hlasů, téměř dvojnásobek v porovnání s předcházejícími volbami. Výrazné posílení volebních výsledků zaznamenala v roce 2015 také Svobodná strana Rakouska v trojích zemských volbách v Rakousku, její zisky se pohybovaly od necelých 27 % po téměř 31 % hlasů. Ve volbách do

→ obou komor polského parlamentu v říjnu 2015 pak přesvědčivě zvítězila strana Právo a spravedlnost, když v obou komorách parlamentu získala většinu mandátů. V regionálních volbách ve Francii v prosinci 2015 obdržela Národní fronta přes 27 % hlasů, trojnásobek v porovnání s předcházejícími volbami.

V roce 2016 si v Německu připsala významné volební zisky Alternativa pro Německo – v zem-

ovali k některým krokům či opatřením prosazovaným Evropskou unií. Dne 6. dubna 2016 se konalo v Nizozemsku referendum o dohodě o přidružení mezi Evropskou unií a Ukrajinou, ve kterém 61 % hlasujících tuto asociační dohodu odmítlo. O půl roku později, 2. října 2016, se v Maďarsku konalo referendum o kvótách na přerozdělování imigrantů mezi členské státy EU, ve kterém tyto kvóty odmítlo 98,4 % hlasujících.

Největší hrozbou pro Evropskou unii je skutečnost, že se brexit stane příkladem i pro jiné členské země EU, že Velká Británie nebude jediná, nýbrž první země, která z Evropské unie vystoupí. Tuto hrozbu umocňuje fakt, že výsledek referenda ve prospěch brexitu zatím nevyvolal žádnou ekonomickou katastrofu.

ských volbách v pěti německých spolkových zemích obdržela od necelých 13 % po více než 24 % hlasů. Předcházejících voleb se přitom tato strana neúčastnila, protože ještě neexistovala. Zajímavý byl rovněž výsledek prezidentských voleb v Rakousku. V prvním kole rakouských prezidentských voleb v dubnu 2016 zvítězil kandidát Svobodné strany Rakouska Norbert Hofer se ziskem více než 35 % hlasů. Ve druhém kole v prosinci 2016, kdy se rozhodovalo mezi dvěma kandidáty s nejvyšším počtem hlasů z prvního kola, pak Norbert Hofer obdržel přes 46 % hlasů, což však na vítězství a zisk funkce rakouského prezidenta nestačilo.

V posledních letech také výrazně vzrostly volební preference politických stran kritických vůči EU podle průzkumů veřejného mínění prováděných pro příští volby (viz tabulka 6). Podle průzkumů provedených na podzim 2016 by tyto politické strany zvítězily například v příštích parlamentních volbách v Rakousku (Svobodná strana Rakouska) nebo v prvním kole příštích prezidentských voleb ve Francii (kandidátka Národní fronty Marine Le Penová).

Negativně pro Evropskou unii dopadla v roce 2016 rovněž referenda, ve kterých se voliči vyslo-

V této situaci, kdy v členských zemích EU rostou protiunijní nálady voličů, je zarážející, že orgány Evropské unie nedokážou tento stav reflektovat a namísto hledání konkrétních efektivních řešení problémů a krizí EU mají tendenci opakovat deklarace o nutnosti hledat „evropské řešení“ a prosazovat „více Evropy“, tedy dále prohlubovat evropskou integraci, což by podle jejich názoru mělo samo o sobě pomoci problémy a krize v EU vyřešit. Údaje Eurostatu, Mezinárodního měnového fondu nebo Světového ekonomického fóra o vývoji tempa ekonomického růstu, hrubého domácího produktu na obyvatele, míry nezaměstnanosti, veřejného dluhu nebo úrovně konkurenceschopnosti členských zemí EU však ukazují, že koncept stále užší evropské integrace nedokáže automaticky zajistit řešení problémů a krizí Evropské unie a jejich členských států a že není ani schopen zajistit splnění ekonomických cílů evropské integrace definovaných zakládajícími smlouvami EU, jako jsou vysoce konkurenceschopné hospodářství nebo trvalá konvergence hospodářské výkonnosti členských států.

Na výsledek britského referenda ve prospěch brexitu pak řada vrcholných představitelů EU reaguje mnohdy arogantním, podrážděným, urážli-

vým a zastrašujícím způsobem, plným negativních emocí vůči Velké Británii, což také zrovna nevylepší obraz Evropské unie. Například pět dní po britském referendu, 28. června 2016, na jednání v Evropském parlamentu předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker ve svém projevu nejprve řekl: „*Musíme respektovat britskou demokracii a způsob, jakým vyjádřila svůj názor.*“ Když ho za toto prohlášení odměnili potleskem členové Strany nezávislosti Spojeného království (UKIP) v čele se svým předsedou Nigelem Farageem, kteří dlouhodobě usilovali o vystoupení Velké Británie z EU, Jean-Claude Juncker se na ně obrátil se slovy: „*Tohle je naposledy, co tu tleskáte. Do určité míry jsem opravdu překvapený, že jste tady. Bojujete přece za odchod. Britský lid hlasoval pro odchod. Tak proč jste tady?*“¹²

Předseda Evropské rady Donald Tusk zase 13. října 2016 uvedl, že Velká Británie si musí zvolit mezi setrváním v Evropské unii a tzv. tvrdým brexitem. Jiná možnost podle něj nepřichází v úvahu. Podle názoru Donalda Tuska je zbytečné spekulovat o tzv. měkkém brexitu, kdy by si Velká Británie zachovala volný přístup na jednotný vnitřní trh EU i po svém vystoupení z Evropské unie. „*Je-*

dinou možnou alternativou pro tvrdý brexit je žádný brexit. Bez ohledu na to, že nyní tomu nikdo nevěří,“ uvedl Donald Tusk. Podle Donalda Tuska celá kampaň ve prospěch brexitu ukázala, že Velká Británie touží po absolutní svobodě, zrušení právních předpisů EU a odmítnutí volného pohybu osob z ostatních členských zemí EU a že nechce přispívat do společného rozpočtu EU. „*Takový přístup má následky. Pro pozici britské vlády i celý vyjednávací proces. To v podstatě znamená radikální oslabení vztahů s EU. Což je věc, kterou lze pojmenovat jako tvrdý brexit,*“ prohlásil Donald Tusk.¹³

Jak dopadne vyjednávání mezi Velkou Británií a Evropskou unií o podmínkách brexitu a podobě budoucích vztahů mezi Velkou Británií a EU, teprve uvidíme. Pokud však budou vrcholní představitelé Evropské unie namísto hledání konkrétních efektivních řešení problémů a krizí EU spřádat ne-realistické vize o dalším prohlubování evropské integrace, které všechny problémy a krize v EU vyřeší, a s odpůrci svého snu o stále více integrované Evropě budou jednat arogantním a zastrašujícím způsobem, pak Evropskou unii zřejmě čeká osud všech velkých říší z minulosti — rozpadne se.

LITERATURA A PRAMENY

1. *Brexit do března spustíme, věří Mayová. Parlamentu se ptát nechce.* Idnes.cz, 4. 11. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/theresa-mayova-brexit-soud-odvolani-evropska-unie-fw-m/zahranicni.aspx?c=A161104_172018_zahranicni_mlb)
2. *Británie se po brexitu vzdá předsednictví EU, nahradí ji Estonsko.* Idnes.cz, 20. 7. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/britanie-predsednictvi-eu-dcf/zahranicni.aspx?c=A160720_111134_zahranicni_ert)
3. *Cameron ve středu končí, Britům povelá Mayová. Brexit odvracet nemíní.* Idnes.cz, 11. 7. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/david-cameron-rezignuje-ve-stredu-dl9-/zahranicni.aspx?c=A160711_171250_zahranicni_mlb)
4. *EU je projektem CIA.* Patria Online, 7. 5. 2016 (<http://www.patria.cz/zpravodajstvi/3199960/vikendar-eu-je-projektem-cia.html>)
5. *European Economic Forecast — Spring 2016.* European Commission, 2016
6. *European Economic Forecast — Spring 2015.* European Commission, 2015
7. *European Economic Forecast — Spring 2014.* European Commission, 2014
8. *European Economic Forecast — Spring 2013.* European Commission, 2013

¹² *Proč jste tady? Chcete přece odejít, popíchl Juncker Farage v Bruselu.* Idnes.cz, 28. 6. 2016.

¹³ *Tvrdý, nebo žádný brexit, vzkázal Tusk do Británie. Navážel se do Johnsona.* Idnes.cz, 14. 10. 2016.

9. *European Economic Forecast – Spring 2012*. European Commission, 2012
10. *European Economic Forecast – Spring 2011*. European Commission, 2011
11. *European Economic Forecast – Spring 2010*. European Commission, 2010
12. *Economic Forecast – Spring 2009*. European Commission, 2009
13. *European Union membership – trends*. Ipsos MORI, 15. 6. 2016 (<https://www.ipsos-mori.com/research-publications/researcharchive/2435/european-union-membership-trends.aspx>)
14. EVANS-PRITCHARD, A.: *The European Union always was a CIA project, as Brexiteers discover*. The Telegraph, 27. 4. 2016 (<http://www.telegraph.co.uk/business/2016/04/27/the-european-union-always-was-a-cia-project-as-brexiteers-discover/>)
15. *Konečné přijetí (EU, Euratom) 2015/339 souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2015*. Úřední věstník Evropské unie, L 69, 13. 3. 2015
16. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
17. *Mayová může spustit brexit až se souhlasem parlamentu, rozhodl soud*. Idnes.cz, 3. 11. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/brexit-souhlas-britsky-parlament-dls-/zahranicni.aspx?c=A161103_111233_zahranicni_ert)
18. *Mayová: Po brexitu se Británie opět stane nezávislou a suverénní zemí*. Novinky.cz, 2. 10. 2016 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/416284-mayova-po-brexitu-se-britanie-opet-stane-nezavislou-a-suverenni-zemi.html>)
19. *Mayová prohrála u soudu. K brexitu potřebuje souhlas parlamentu*. Ihned.cz, 3. 11. 2016 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-65503630-mayova-prohrala-u-soudu-k-brexitu-potrebuje-souhlas-parlamentu>)
20. *Mayová zahájí odchod z EU do konce března. Chce zabránit rozpadu Británie*. Idnes.cz, 2. 10. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/britanie-eu-brexit-clanek-mayova-spusteni-fi3-/zahranicni.aspx?c=A161002_105348_zahranicni_ert)
21. *Proč jste tady? Chcete přece odejít, popíchl Juncker Farage v Bruselu*. Idnes.cz, 28. 6. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/juncker-farage-europarlament-brexit-dv2-/zahranicni.aspx?c=A160628_122530_zahranicni_san)
22. *Příští schůzka lídrů EU už bude bez Britů. Španěl se hlásí o Gibraltar*. Ihned.cz, 24. 6. 2016 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-65343910-zive-britove-hlasuji-o-setrvani-spojeneho-kralovstvi-v-evropske-unii-pruzkumy-jsou-vyrovnane>)
23. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Brussels, 2. 3. 2012
24. *Tvrďý, nebo žádný brexit, vzkázal Tusk do Británie. Navážel se do Johnsona*. Idnes.cz, 14. 10. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/brexit-tusk-johnson-britanie-dj5-/zahranicni.aspx?c=A161014_100845_zahranicni_ert)
25. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
26. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (including GDP) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
27. Eurostat, Statistics by theme – Industry, trade and services, Short-term business statistics (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
28. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
29. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Population (demography, migration and projections) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

30. Office for National Statistics — Business, industry and trade, Retail industry (<https://www.ons.gov.uk>)
31. Office for National Statistics — Economy, Gross domestic product (GDP) (<https://www.ons.gov.uk>)

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, Spojené království, brexit, integrace, dezintegrace, makroekonomické indikátory

Brexit: the first step towards the disintegration of the European Union?

ABSTRACT

The article focuses on the implications of the referendum held on 23 June 2016 in the United Kingdom, in which the majority of votes were cast in favour of the United Kingdom's withdrawal from the European Union (so-called Brexit). Economic and political consequences for both the United Kingdom and the rest of the EU are analyzed. The referendum result has not had a negative impact on real economy indicators in the United Kingdom, but further development will depend on the agreed form of relations between the United Kingdom and the EU. Brexit, however, also affects the European Union, as one of the greatest Member States will leave the EU, thus the importance of the EU in the world economy will be further reduced. The biggest threat to the European Union, however, is the fact that Brexit can become an example for other EU Member States. It could eventually lead to the complete disintegration of the European Union.

KEYWORDS

European Union, United Kingdom, Brexit, integration, disintegration, macroeconomic indicators

JEL CLASSIFICATION

E23, E24, F02, F15, F31, H62, H63



Nedostatečnost právního rámce EU pro řešení krizí

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

* Cílem textu je stručně analyzovat, zda současná podoba práva EU (jeho současné znění) umožňuje řešit krize, se kterými se Evropská unie potýká, ať už jde o migrační krizi, finanční krizi, problematiku brexitu, nebo jiné problémy. Text vychází z přesvědčení, že Evropská unie nemůže dělat více, než k čemu je oprávněna, tj. k čemu má pravomoci. Pokud by EU své pravomoci překračovala, bylo by jednání jejích orgánů neúčinné, členské státy by ho nemusely respektovat. Text je koncipován následovně. První kapitola přináší přehled pravomocí Evropské unie. Druhá kapitola zkoumá, jak pravomoci Evropské unie umožňují řešit finanční krizi, třetí a čtvrtá kapitola řeší totéž v případě migrační krize a problematiky brexitu. Závěr shrnuje, k čemu tyto analýzy dospívají.

1. Pravomoci Evropské unie

Evropská unie je speciálním subjektem mezinárodního práva s právní subjektivitou. Členské státy na Evropskou unii přenesly některé své pravomoci. Přenesení pravomocí z členských států na Evropskou unii je upraveno zakládajícími smlouvami EU – Smlouvou o Evropské unii (SEU) a Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU) –, které jsou

hlavními zdroji tzv. primárního práva EU. Přenesení pravomocí z členských států na Evropskou unii však nemá takový rozsah, aby bylo možné hovořit o tom, že se Evropská unie stala státem, respektive že je federací členských států.

V některých případech se členské státy svých pravomocí vzdaly zcela – v daných oblastech má pak Evropská unie výlučnou pravomoc. Konkrétně má Evropská unie výlučnou pravomoc v těchto oblastech: a) celní unie, b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky, e) společná obchodní politika.

V jiných oblastech členské státy přenesly na Evropskou unii své pravomoci částečně – v takových případech Evropská unie sdílí pravomoci s členskými státy. Poněkud zjednodušeně řečeno zde platí, že členské státy mohou danou oblast upravit svými předpisy tehdy, pokud již tak neučinila Unie. Ustanovení článku 2 SFEU konstatuje: „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pra-

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

vomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“

Navíc se zde uplatňují zásady subsidiarity a proporcionality. Ty jsou vymezeny v článku 5 SEU:

- Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.
- Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

Sdílená pravomoc Evropské unie a členských států se uplatňuje v následujících oblastech:

a) vnitřní trh, b) sociální politika, c) hospodářská, sociální a územní soudržnost, d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů, e) životní prostředí, f) ochrana spotřebitele, g) doprava, h) transevropské sítě, i) energetika, j) prostor svobody, bezpečnosti a práva, k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.

Konečně v posledních oblastech, jako jsou průmysl, kultura, cestovní ruch nebo vzdělávání, může Evropská unie pouze podporovat, koordinovat nebo doplňovat činnosti členských států – v takových případech se hovoří o podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti EU.

Veškeré pravomoci Evropské unie je nutné vykonávat pro dosažení cílů Evropské unie a dalších závazků členských států. Zde pokládáme za důležitá následující ustanovení:

- Článek 2 SEU: Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve spo-

lečnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

- Článek 3 SEU: Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel... Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí... Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.
- Článek 4 SEU: Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.
- Článek 5 SFEU: Členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie. Za tímto účelem přijme Rada opatření, zejména hlavní směry těchto politik. Zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro.
- Článek 26 SFEU: Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.
- Článek 63 SFEU: V rámci této kapitoly jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.² V rámci této kapitoly jsou zakázána všechna omezení plateb mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.
- Článek 66 SFEU: Pokud pohyb kapitálu do či ze třetích zemí za výjimečných okolností způsobuje nebo hrozí způsobit vážné poruchy fungování hospodářské a měnové unie, může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropskou centrální bankou na dobu nepřekračující šest měsíců přijmout ochranná opatření vůči třetí

² Tj. nečlenskými zeměmi EU.

- zemím, jsou-li taková opatření naprosto nezbytná.³
- Článek 119 SFEU: Činnosti členských států a Unie ... zahrnují za podmínek stanovených Smlouvami zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Souběžně s tím zahrnují tyto činnosti za podmínek a v souladu s postupy stanovenými Smlouvami jednotnou měnu – euro, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejímž prvořadým cílem je udržet cenovou stabilitu, a aniž je dotčen tento cíl, podporovat obecnou hospodářskou politiku v Unii v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Tyto činnosti členských států a Unie zahrnují dodržování následujících hlavních zásad: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelná platební bilance.
- Článek 120 SFEU: Členské státy směřují své hospodářské politiky tak, aby v rámci hlavních směrů uvedených v čl. 121 odst. 2 přispívaly k dosahování cílů Unie ve smyslu článku 3 Smlouvy o Evropské unii. Členské státy a Unie postupují v souladu se zásadami stanovenými v článku 119 a v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporováno efektivní umísťování zdrojů.
- Článek 121 SFEU: Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady v souladu s článkem 120. Rada přijme na doporučení Komise návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie a podá o tom zprávu Evropské radě... K zajištění užší koordinace hospodářských politik a trvalé konvergence hospodářské výkonnosti členských států sleduje Rada na základě zpráv předkládaných Komisí hospo-

dářský vývoj v každém členském státě a v Unii, jakož i soulad hospodářských politik s hlavními směry..., a pravidelně provádí celkové hodnocení. Pro účely tohoto mnohostranného dohledu poskytují členské státy Komisi informace o důležitých opatřeních v oblasti své hospodářské politiky, jakož i další informace, které považují za nezbytné. Zjistí-li se na základě postupu uvedeného v odstavci 3, že hospodářské politiky členského státu nejsou v souladu s hlavními směry ... nebo že by mohly ohrozit řádné fungování hospodářské a měnové unie, může se Komise na dotyčný členský stát obrátit s varováním. Rada může na doporučení Komise podat dotyčnému členskému státu nezbytná doporučení. Rada může na návrh Komise rozhodnout o zveřejnění svých doporučení. V rámci tohoto odstavce Rada při rozhodování nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotyčný členský stát.

- Článek 174 SFEU: Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.
- Článek 175 SFEU: Členské státy provádějí své hospodářské politiky a koordinují je tak, aby dosahovaly cílů uvedených v článku 174. Tvorba a provádění politik a činností Unie a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 174 a přispívá k jejich dosažení. Unie

³ Tento text nepopisuje postavení a pravomoci jednotlivých orgánů EU. Zájemce zde odkazujeme na jiné publikace, např. na Wawrosz (2011a), Wawrosz (2011b), Tichý a kol. (2014).

dále podporuje dosahování těchto cílů prostřednictvím strukturálních fondů (orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj), Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů.

2. Finanční krize a možnosti jejího řešení pohledem práva EU

V případě finanční krize Evropská unie může řešit finanční problémy svých členských států, ale nemůže přímo řešit finanční problémy konkrétních finančních institucí (bank, pojišťoven apod.). Ačkoliv fungování těchto finančních institucí je částečně řešeno na úrovni EU, konkrétní regulaci i případné řešení jejich problémů garantují členské státy.

V případě problémů členských států je situace poněkud odlišná. Pokud se některý z členských států EU ocitne v problémech a pokud tyto problémy ohrožují naplnění cílů Evropské unie, je zásah, respektive pomoc Evropské unie logická, protože bez dané pomoci může být daných cílů dosaženo jen obtížně. Jinak řečeno, pokud by Evropská unie vůbec nepomáhala, nemusela by svých cílů dosáhnout. Neposkytnutí pomoci by rovněž mohlo vést k tomu, že by faktický stav mohl být naprosto v rozporu s cíli EU – konkrétně by mohlo docházet ke snižování blahobytu obyvatel EU, k masivnímu poklesu jejich životní úrovně apod. Hospodářské problémy některých členských států by pak mohly vyústit v nepokoje, občanské konflikty atd., takže by mohly být ohroženy i obecnější hodnoty Evropské unie jako lidská důstojnost, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Jak konstatuje článek 2 SEU, „tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů“. Mohla by být ohrožena i ustanovení článku 3 SEU, podle něhož „Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních

hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob“, protože častou reakcí na hospodářské potíže určité země je omezení volného pohybu a podpora domácích subjektů, a také článku 8 SEU, podle kterého „Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci“, protože případné nepokoje, konflikty apod. jsou v rozporu s uvedenými zásadami.

Výše uvedené, tj. že neposkytnutí pomoci může ohrozit hodnoty, na kterých je EU založena, i dosažení cílů Evropské unie, pokládáme za potřebné zdůraznit. Odpůrci pomoci totiž často omezují své argumenty pouze na ekonomickou stránku věci. Uznáváme přitom, že jejich argumenty jsou závažné. Jedná se například o argument, že mnohdy prostřednictvím Evropské unie pomáhají i členské země, jejichž životní úroveň nebo ekonomická situace (např. úroveň HDP na obyvatele či míra nezaměstnanosti) je horší než v zemi, která je příjemcem pomoci. Rovněž podstatný je argument o morálním hazardu, že pokud bude mít problémový stát pomoc zaručenou, nebude tolik nucen k odpovědnému chování. Nicméně pomoc je možné formulovat tak, aby byl morální hazard omezen. Připomeňme ještě, že diskuse o tom, zda pomáhat zemím, které nejsou schopny splácet své závazky, není jen akademickou diskusí. Názorový střet nad daným tématem vedl v říjnu 2011 k pádu slovenské vlády premiérky Ivetty Radičové a k vyhlášení předčasných parlamentních voleb na Slovensku.

Jednotlivé nástroje pomoci mohou být poskytovány s odkazem na článek 122 SFEU, který konstatuje:

1. Aniž jsou dotčeny jiné postupy stanovené ve Smlouvách, může Rada na návrh Komise rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních přiměřených hospodářské situaci, zejména když vzniknou závažné obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky.



2. Nastanou-li členskému státu z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi, může Rada na návrh Komise poskytnout dotyčnému členskému státu za určitých podmínek finanční pomoc Unie. Předseda Rady informuje o rozhodnutí Evropský parlament.

Je zřejmé, že poskytování pomoci podle tohoto článku je problematické. Pomoc stěží může být poskytnuta podle odstavce 1. Ačkoliv příklad energetiky je v daném odstavci pouze demonstrativní, daný příklad ukazuje, že podle odstavce 1 by pomoc měla být poskytnuta pouze v případě, kdy se některé členské zemi nedostávají strategické suroviny. U odstavce 2 je problematická formulace „z důvodu přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit“. I zde vše nasvědčuje tomu, že pod pojmem mimořádné události se myslely zejména události typu živelních katastrof. Pomoc z důvodu neschopnosti splácet své dluhy je extenzivním rozšířením daného článku. Pokud bychom důsledně trvali na formulaci „událostí, které nemůže ovlivnit“, lze dospět k závěru, že jednotlivé státy si v daném případě mohly být vědomy situace, že tvorbou deficitů veřejných rozpočtů se mohou dostat do situace, kdy nebudou mít dostatek zdrojů na splácení těchto deficitů, respektive veřejného dluhu, čili že danou událost mohly ovlivnit. Samozřejmě se dá namítnout, že neschopnost získat zdroje na krytí deficitu či veřejného dluhu (případně neschopnost získat tyto zdroje za rozumnou úrokovou míru) byla do značné míry způsobena finanční krizí po roce 2007, tedy mimořádnou událostí.

Na druhou stranu platí výše uvedené, že k dosažení svých cílů musí mít Evropská unie odpovídající pravomoci. Z výše uvedených ustanovení má smysl poukázat na články 119, 120 a 121 SFEU, které Evropské unii přiznávají přinejmenším koordinační pravomoc k dosažení daných cílů, přičemž tato koordinační opatření mohou obsahovat i formu pomoci. Problematické jsou potom ale články 124 a 125 SFEU, které konstatují:

- Článek 124 SFEU: Zakazují se jakákoli opatření, která nejsou odůvodněna veřejným dohledem a která umožňují orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejným orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států zvýhodněný přístup k finančním institucím.
- Článek 125 SFEU: Unie neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků kteréhokoli členského státu, pokud se nejedná o vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru. Členský stát neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků jiného členského státu, aniž jsou dotčeny vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru.

Protože půjčkou, kterou problémové členské státy v období krize po roce 2007 získaly, se de facto výhodnějším způsobem dostaly k finančním prostředkům, bylo by možné argumentovat, že je tato pomoc v rozporu s článkem 124 SFEU. Ačkoliv Evropská unie touto pomocí explicitně nepřebírá závazky členských zemí, lze namítnout, že tak implicitně činí. Diskutabilní je rovněž pomoc ze strany Evropské centrální banky (ECB), případně Evropského systému centrálních bank (ESCB). Proti ho-voří zejména následující ustanovení:

- Článek 123 SFEU: Evropské centrální bance nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je

Proces vystoupení z Evropské unie je v právu EU upraven spíše pro individuální případy, nikoliv pro hromadné odchody členských států. Do zakládajících smluv EU se dostal až od prosince 2009, do té doby dané ustanovení zcela absentovalo. Bylo tam vloženo pravděpodobně proto, že tuto možnost by členské státy měly mít z povahy věci. Příliš se ale asi nepředpokládalo, že bude využita, proto je úprava poněkud strohá. Evropská unie nijak neřeší situaci, kdy by se více členských zemí rozhodlo (najednou nebo relativně krátce po sobě) z EU vystoupit. Jakkoliv se jedná o teoretickou možnost, zdůrazněme, že do britského referenda byl i odchod jednoho členského státu spíše teoretickou možností.

zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.

- Článek 127 SFEU: Prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii. ESCB jedná ve shodě se zásadami stanovenými v článku 119 a v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž podporuje efektivní umísťování zdrojů.
- Článek 130 SFEU: Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvami a statutem ESCB a ECB nesmějí Evropská centrální banka, žádná národní centrální banka ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu. Orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie a vlády členských států se zavazují zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky či

národních centrálních bank při plnění jejich úkolů.

Článek 123 SFEU pomoc přímo zakazuje. Navíc se lze domnívat, že by pomoc mohla být v rozporu s prvořadým cílem ESCB udržovat cenovou stabilitu a že by mohla ohrožovat nezávislost Evropské centrální banky.

Při prostudování zakládajících smluv EU by se mohlo zdát, že lépe jsou na tom země, které nemají euro jako svou měnu, protože v jejich případě existují ustanovení, která v případě jejich finančních potíží pomoc umožňují. Konkrétně se jedná o následující články:

- Článek 143 SFEU: Nastanou-li nebo hrozí-li vážně členskému státu, na který se vztahuje výjimka,⁴ obtíže s jeho platební bilancí vyplývající z celkové nerovnováhy jeho platební bilance nebo z typu měny, kterou má k dispozici, a mohou-li tyto obtíže zejména ohrozit fungování vnitřního trhu nebo uskutečňování společné obchodní politiky, prozkoumá Komise okamžitě situaci dotyčného státu a opatření, která tento stát s využitím všech prostředků, jež má k dispozici, v souladu s ustanoveními Smluv přijal nebo může přijmout. Komise uvede opatření, jež dotyčnému státu doporučuje.



⁴ Členským státem, na který se vztahuje výjimka, se myslí země, jež nemá euro jako svou měnu.

Ukáží-li se opatření přijatá členským státem, na který se vztahuje výjimka, a opatření navržená Komisí jako nedostatečná k překonání obtíží, které nastaly nebo mohou nastat, Komise po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem doporučí Radě poskytnutí vzájemné pomoci a vhodných metod jejího poskytnutí. Komise pravidelně informuje Radu o situaci a jejím vývoji.

Rada poskytuje vzájemnou pomoc; přijímá směrnice nebo rozhodnutí stanovící podmínky a podrobnosti této pomoci, jež může mít zejména formu: a) dohodnutého postupu ve vztahu k jiným mezinárodním organizacím nebo v jejích rámci, na něž se mohou členské státy, na které se vztahuje výjimka, obrátit; b) opatření potřebných k zamezení odklonu obchodu, pokud členský stát, na který se vztahuje výjimka a který má obtíže, udržuje nebo znovu zavádí množstevní omezení vůči třetím zemím; c) poskytnutí omezených úvěrů ostatními členskými státy; k tomu je třeba jejich souhlasu.

Neposkytne-li Rada vzájemnou pomoc doporučenou Komisí nebo jsou-li poskytnutá vzájemná pomoc a učiněná opatření nedostatečná, zmocní Komise členský stát, na který se vztahuje výjimka a který má obtíže, aby přijal ochranná opatření, jejichž podmínky a podrobnosti stanoví Komise. Rada může takové zmocnění odvolat a měnit podmínky a podrobnosti těchto opatření.

- Článek 144 SFEU: Dojde-li k náhlé krizi v platební bilanci členského státu, na který se vztahuje výjimka, a není-li okamžitě přijato rozhodnutí ve smyslu článku 143, může dotyčný členský stát přijmout preventivně nezbytná ochranná opatření. Taková opatření směřují k narušení vnitřního trhu pouze v co nejmenší míře a nesmějí překročit rozsah nezbytně nutný pro odstranění náhle vzniklých obtíží.

Komise a ostatní členské státy budou o takových ochranných opatřeních informovány nejpozději při jejich vstupu v platnost. Komise

může Radě doporučit poskytnutí vzájemné pomoci podle článku 143. Poté, co Komise vydá doporučení, a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem může Rada rozhodnout, aby dotyčný členský stát změnil, pozastavil nebo zrušil výše uvedená ochranná opatření.

V období 2010–2013 se dočasný záchraný mechanismus, z nichž byla pomoc poskytována před vznikem stálého Evropského mechanismu stability, odvolávaly na článek 122 SFEU hovořící o pomoci z důvodu mimořádných událostí, které členský stát nemůže ovlivnit. Konkrétně nařízení č. 407/2010, které upravuje Evropský mechanismus finanční stabilizace, konstatuje:

- Ustanovení čl. 122 odst. 2 Smlouvy stanoví možnost poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, u něhož z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, nastanou obtíže, nebo který je z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi.
- Tyto obtíže mohou být způsobeny vážným zhoršením mezinárodního hospodářského a finančního prostředí.
- Bezprecedentní celosvětová finanční krize a hospodářský útlum, které zasáhly svět během uplynulých dvou let, vážným způsobem poškodily hospodářský růst a finanční stabilitu a vyvolaly podstatné zhoršení schodků i zadlužení členských států.
- V důsledku prohloubení finanční krize došlo u několika členských států k tomu, že se podmínky pro získávání půjček výrazně zhoršily, a to ve větší míře, než lze přičítat vývoji základních ekonomických veličin. Pokud by nyní stávající situace nebyla urychleně vyřešena, mohla by vážně ohrozit finanční stabilitu Evropské unie jako celku.
- S cílem reagovat na tuto výjimečnou situaci, kterou členské státy nemohou ovlivnit, se zdá být nezbytné neprodleně zavést stabilizační mechanismus Unie na zachování finanční stability v Evropské unii. Takový mechanismus by měl Unii umožnit reagovat koordinovaným, rychlým a efektivním způsobem na náhlé obtíže.

že v určitém členském státě. Bude spuštěn v rámci společné podpory EU a Mezinárodního měnového fondu.

- S cílem zachovat finanční stabilitu Evropské unie zavádí toto nařízení podmínky a postupy, jejichž prostřednictvím lze poskytnout finanční pomoc Unie členskému státu, který z důvodu mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, čelí vážným hospodářským nebo finančním obtížím nebo je z téhož důvodu takovými obtížemi vážně ohrožen, a to s přihlédnutím k možnému využití stávajícího systému střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států, které nejsou členy eurozóny, zavedeného nařízením (ES) č. 332/2002.

Tato právní úprava se jevila jako nedostatečná. Proto byl s účinností od 1. května 2013 novelizován článek 136 SFEU. Tento článek byl doplněn o nový, třetí odstavec, který zní: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“ Uvedená novelizace článku 136 SFEU si kladla za cíl:

- umožnit vznik Evropského mechanismu stability (ESM),⁵ který by fungoval jako stálý finanční nástroj pomoci státům eurozóny v potížích;
- vytvořit právní nástroj pomoci k zajištění finanční stability eurozóny a zabránit tomu, aby byl k pomoci dále využíván článek 122 SFEU primárně určený pro poskytování finanční pomoci členským státům Unie postiženým přírodními pohromami a jinými mimořádnými událostmi mimo jejich kontrolu;
- reagovat na skutečnost, že dosavadní nástroje pomoci – Evropský mechanismus finanční stabilizace a Evropský nástroj finanční stability – měly fungovat pouze do června 2013.

Evropský mechanismus stability byl zřízen smlouvou mezi členskými státy eurozóny jako me-

zivládní organizace podle mezinárodního práva veřejného. Není tedy součástí EU. Má sídlo v Lucemburku. Úkolem ESM je mobilizovat zdroje financování a za předpokladu přísné podmíněnosti poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které mají závažné problémy s financováním nebo jim tyto problémy hrozí, tak aby byla zajištěna finanční stabilita eurozóny jako celku. Přístup k finanční pomoci z ESM je poskytován na základě přísné podmíněnosti politik v rámci makroekonomického ozdravného programu a na základě důkladné analýzy udržitelnosti veřejného dluhu, jež provede Evropská komise společně s Mezinárodním měnovým fondem a v součinnosti s Evropskou centrální bankou. Od členského státu přijímajícího finanční pomoc je vyžadováno, aby zajistil náležitou formu zapojení soukromého sektoru, v závislosti na konkrétní situaci a způsobem plně slučitelným s praxí Mezinárodního měnového fondu. Členským státům eurozóny, které mají závažné problémy s financováním, může ESM poskytnout krátkodobou či střednědobou stabilizační podporu. Předpokladem pro přístup k ESM je makroekonomický ozdravný program s náležitou politickou podmíněností, která bude přiměřená závažnosti příslušné nerovnováhy v přijímajícím členském státě. Doba trvání programu a splatnost půjček závisí na povaze nerovnováhy a vyhlídkách přijímajícího členského státu na obnovení přístupu na finanční trhy během doby, po kterou budou zdroje ESM k dispozici. S cílem maximalizovat nákladovou efektivnost podpory může ESM rovněž nakupovat dluhopisy členského státu, který má závažné problémy s financováním, na primárním trhu. Podmínky a způsob nákupu dluhopisů se stanovují v rozhodnutí o podmínkách finanční pomoci.

Evropský mechanismus stability mimo jiné poskytl pomoc španělským bankám v potížích a podílel se na řešení krize kyperského a řeckého veřejného dluhu. Na rozdíl od Evropské unie tedy může pomáhat konkrétním subjektům (bankám apod.). →

⁵ Zkratka ESM je z anglického názvu *European Stability Mechanism*.

→ Přesto je samotná existence i fungování ESM předmětem kritiky. Ta se týká následujících oblastí:

- Evropský mechanismus stability zahrnuje pouze státy eurozóny.
- Zdroje ESM jsou limitované – základním zdrojem jsou příspěvky členských zemí v celkové výši 700 mld. eur. Tyto zdroje nemusí stačit na skutečně velkou krizi v EU.
- Jakožto mezivládní dohoda má Evropský mechanismus stability méně možností, jak donutit členské země a) do ESM přispívat, b) chovat se odpovědně, aby se nedostaly do finančních problémů. Obecně mezivládní dohoda je snadněji vypověditelná, respektive porušitelná než zakládající smlouvy EU (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie).

Ze zde uvedeného plyne, že primární právo EU problematiku finančních krizí neřeší dostatečně. Primární právo EU neumožňuje Evropské unii přijímat preventivní opatření, která by bránila vzniku krizí, a účinně a rychle reagovat v případě vzniku krize.

3. Migrační krize a možnosti jejího řešení pohledem práva EU

Přejdeme nyní k druhé velké krizi, které v současnosti Evropská unie čelí, a sice k masivní imigraci do členských zemí EU.⁶ Opět se zaměříme na to, jaké možnosti řešení této krize dává Evropské unii primární právo EU. Znovu vycházíme z toho, že Evropská unie nemůže dělat více, než jaké jsou její pravomoci. Z ustanovení primárního práva EU, která se vztahují k problematice ochrany hranic, migrace apod., pokládáme za nejpodstatnější následující:

- Článek 67 SFEU: Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí.

Pro účely této hlavy se s osobami bez státní příslušnosti zachází jako se státními příslušníky třetích zemí.

- Článek 77 SFEU:

1. Unie rozvíjí politiku s cílem: a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic; b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic; c) postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic.
2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se: a) společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu; b) kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice; c) podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobody pohybu; d) veškerých opatření nezbytných pro postupné zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic; e) neprovádění kontrol osob bez ohledu na jejich státní příslušnost při překračování vnitřních hranic.

- Článek 78 SFEU:

1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.
2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje: a) jednotný azylový status pro státní přísluš-

⁶ Podrobněji se problematikou migrace a práva EU zabývá např. Wawrosz (2015).

- níky třetích zemí platný v celé Unii; b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu; c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany;⁷ e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu; f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu; g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.
3. Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.
 - Článek 79 SFEU:
 1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.
 2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech: a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin; b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech; c) nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vyhoštění a vrácení osob s neoprávněným pobytem; d) boj proti obchodu s lidmi, především se ženami a dětmi.
 3. Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí.
 4. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.
 5. Tento článek se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích

⁷ Doplňková ochrana představuje komplementární formu ochrany v případech, kdy osoba nesplňuje podmínky pro udělení azylu. Uvedená ochrana vychází z mezinárodních lidskoprávních smluv a je vyjádřením rozšířeného principu non-refoulement (zákazu vyhoštění a navracení). Doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li zjištěno, že by mu v případě navrácení do země původu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Doplňková ochrana se v ČR uděluje na dobu, po kterou osobě hrozí vážná újma, nejméně však na 1 rok. Jak konstatuje Kopřivová (2011), doplňková ochrana má na rozdíl od institutu azylu komunitární původ (jedná se tedy o právo EU), nikoli mezinárodní. Nemá přímou oporu v mezinárodních lidskoprávních smlouvách jako Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků, naopak poskytuje ochranu osobám, které nesplňují kritéria pro přiznání postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Přesto tyto mezinárodní smlouvy mají nezpochybnitelný vliv na formování a rozsah poskytované ochrany. Obecně platí, že doplňková ochrana se poskytuje, pokud žadatelé hrozí vážná újma. Vážnou újmu se rozumí a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu, c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku světovalného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.

Ze zde uvedeného přehledu plyne, že Evropská unie disponuje v oblasti azylové politiky poměrně rozsáhlými pravomocemi. Rozhodnutí se v dané oblasti přijímají v zásadě řádným legislativním postupem, což znamená, že se nevyžaduje jednomyslnost, a zejména menší členské země tak mohou být přehlasovány. Daná situace nastala i v případě přijetí rozhodnutí Rady EU o přerozdělení uprchlíků, kteří pobývají v jednotlivých členských zemích, na podzim roku 2015. Jakkoliv je zřejmé, že z hlediska místa pobytu uprchlíků před uvedeným rozdělením byly jednotlivé členské země EU zatíženy nerovnoměrně, přece jen je otázkou, zda povinnost přijímat uprchlíky z jiných členských zemí je rozumným způsobem, jak řešit migrační krizi. Tato povinnost může vést k projevům odporu v zemích, do kterých mají být uprchlíci přesunuti, a k negativním náladám tamní veřejnosti vůči Unii. Nicméně z hlediska právního postupu nelze vůči danému rozhodnutí nic namítat.

Problémem výše uvedených, dle našeho názoru rozsáhlých pravomocí EU je ale to, že jsou obtížně vynutitelné. Evropská unie nedisponuje žádným ozbrojeným sborem, který by byl schopen chránit její vnější hranice, případně hranice tzv. schengenského prostoru. V případě migrační krize se ukazuje, že dokumenty (sekundární právní předpisy EU), které z primárních právních předpisů EU vycházejí, jsou nastaveny na dobré časy, tedy nikoliv na situaci masové migrace. Dalším problémem jsou spory mezi členskými státy EU kolem přístupu k řešení masové migrace, které ukazují, že Evropská unie je stále heterogenním útvarem – některé státy (například Německo, Švédsko) přistupují k imigrantům velmi vstřícně, jiné (například Česká republika) zaujímají mnohem opatrnější přístup. Potom se obtížně provádí společná azylová politika. Tato společná azylová politika, jež ale obsahuje i problematiku sociálního zabezpečení, školství a vzdělávání či možnosti podnikat, je však žádoucí – bez její existence bu-

dou žadatelé o azyl preferovat tu zemi, která se jim jeví jako nejvýhodnější. Bohužel zatím je tato společná azylová politika spíše částečná. I současné právní předpisy přispívají k tomu, že některé země jsou migraci vystaveny více a některé méně, přičemž daná expozice není způsobena pouze geografickými důvody (typu, že se jedná o první země EU na cestě ze země původu). Dokud však budou mít jednotlivé členské země EU odlišné zájmy, nelze předpokládat, že se daný problém podaří uspokojivě vyřešit.

4. Brexit a jeho řešení v právu EU

Problematika vystoupení členského státu z Evropské unie je řešena relativně stručně. Konkrétně se jí zabývá článek 50 SEU, který stanoví:

1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.
2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Uní. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
3. Smlouvy přestávají být pro dotyčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotyčným členským státem o prodloužení této lhůty.
4. Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týkají. Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

5. Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.

Ze znění článku 50 SEU plyne, že nejdříve lze z Evropské unie vystoupit dva roky po oznámení záměru členského státu. Proces vystoupení ale není podrobněji upraven. Velká Británie prozatím oficiálně záměr vystoupit z EU neoznámila. Protože obecně půjde o první případ daného druhu, bude samotný proces vystoupení této země precedentem.

Obecněji lze konstatovat, že i proces vystoupení z Evropské unie je v právu EU upraven spíše pro individuální případy, nikoliv pro hromadné odchody členských států. Do zakládajících smluv EU se dostal až od prosince 2009, do té doby dané ustanovení zcela absentovalo. Bylo tam vloženo pravděpodobně proto, že tuto možnost by členské státy měly mít z povahy věci. Příliš se ale asi nepředpokládalo, že bude využita, proto je úprava poněkud strohá. Evropská unie nijak neřeší situaci, kdy by se více členských zemí rozhodlo (najednou nebo relativně krátce po sobě) z EU vystoupit. Jakkoliv se jedná o teoretickou možnost, zdůrazněme, že do britského referenda byl i odchod jednoho členského státu spíše teoretickou možností. Je zřejmé, že v případě odchodu více členských zemí z Evropské unie by tato organizace ztratila svůj současný charakter. Je dále otázkou, zda dvouletá lhůta pro vystoupení by v takové situaci byla adekvátní.

Ačkoliv souhlasíme s názorem, že právo nemů-

že řešit všechny možné situace, protože těchto situací je nekonečný počet, takže právo nutně musí být obecné, některé situace, jako například vystoupení členského státu z nějaké organizace, jsou poměrně jednoznačné a právní dokumenty, zde pravidla dané organizace, by tuto otázku měly jednoznačně řešit. Bohužel článek 50 SEU tuto situaci podle našeho názoru jednoznačně neřeší.

5. Závěr

Naše analýza ukázala, že u žádné z krizí, kterým Evropská unie v současnosti čelí (finanční krize, migrační krize, brexit), primární právo EU (zakládající smlouvy EU) nenabízí dostatečné nástroje, jak tyto krize řešit, respektive nástroje, které jsou podle primárního práva EU k dispozici, jsou obtížně vynutitelné. Manévrovací možnosti EU jsou potom nutně omezené. Nejsou-li ale krize včas a účinně řešeny, s velkou pravděpodobností se prohlubují a trvají delší dobu, než by bylo nutné. Finanční problémy trápí některé členské země EU přinejmenším od konce roku 2009, kdy byly oznámeny problémy Řecka. Za sedm let nebyly tyto problémy uspokojivě vyřešeny. Migrační krize fakticky trvá déle než rok, ale ani v tomto případě se nezdá, že by v nejbližší době pominula. Vlastní brexit teprve začne probíhat, ale i zde hrozí, že mohou nastat různé problémy. Obecně lze formulovat závěr, že závažnost i délka krizí v Evropské unii je mimo jiné ovlivněna nedostatečným právním rámcem pro jejich řešení.

LITERATURA A PRAMENY

1. KOPŘIVOVÁ, L. (2011): *Vybrané problémy azylového práva*. Brno: Masarykova univerzita
2. TICHÝ, L. a kol. (2014): *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck
3. WAWROSZ, P. (2011 a): Lisabonská smlouva jako základní rámec fungování EU a české národní zájmy. In: MALÝ, J., WAWROSZ, P., MRÁČEK, K., DOSTÁLOVÁ, I.: *Globalizace, integrace a české národní zájmy*. Praha: Professional Publishing, s. 23–51, ISBN 978-80-7431-061-4
4. WAWROSZ, P. (2011 b): Hlasování v EU podle Lisabonské smlouvy: je v souladu se zájmy České republiky? In: MALÝ, J., WAWROSZ, P., MRÁČEK, K., DOSTÁLOVÁ, I.: *Globalizace, integrace a české národní zájmy*. Praha: Professional Publishing, s. 52–64, ISBN 978-80-7431-061-4
5. WAWROSZ, P. (2015): Migrační krize v Evropské unii pohledem práva EU. *Scientia et Societas*, roč. 11, č. 4, s. 22–37, ISSN 1801-7118





KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, právo EU, finanční krize, migrační krize, brexit

Insufficiency of the EU legal framework for crisis solutions

ABSTRACT

The article analyzes how the EU law enables to solve present crises, specifically the financial crisis, the migrant crisis and the topic of Brexit. The author concludes that competences of the EU are insufficient – the European Union has not enough competences to effectively solve any of the present crises.

KEYWORDS

European Union, EU law, financial crisis, migrant crisis, Brexit

JEL CLASSIFICATION

G01, J15, N44



Limity hospodářskopolitické stimulace v Evropské unii

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

* 1. Úvod

Členské státy EU vykazují v současné době relativně nízké tempo ekonomického růstu, které neumožňuje rychle překonat negativní důsledky evropské dluhové krize, a to zejména v zemích jižního křídla. Pomalý růst je jednou z příčin setrvalé vysoké nezaměstnanosti se všemi negativními sociálními důsledky. Tvůrci hospodářské politiky jsou z tohoto důvodu pod tlakem, aby pomocí nástrojů hospodářské politiky podpořili ekonomický růst. Cílem tohoto článku je popsat vybrané limity fiskální a monetární politiky v EU, které omezují možnosti krátkodobé hospodářskopolitické stimulace ekonomiky. V první části článku jsou popsána pravidla Paktu stability a růstu po jeho druhé reformě v roce 2011, okrajově jsou zmíněna rovněž pravidla Fiskálního kompaktu a vliv mezinárodních kapitálových trhů na nezávislost aplikované fiskální politiky. Druhá část se zabývá monetární politikou, především pak nulovou spodní hranicí úrokových sazeb a efektivitou nekonvenčních nástrojů monetární politiky. Závěrem jsou stručně zmíněny faktory, omezující účinnost krátkodobé hospodářskopolitické stimulace v obecné rovině.

2. Limity fiskální politiky

Pokud chce vláda provádět fiskální expanzi zvýšením veřejných výdajů a zároveň nezvyšovat saldo rozpočtu, musí simultánně zvýšit daně, tj. provádět souběžně fiskální restrikcí. Pokud chce vláda podpořit ekonomiku snížením daní a zároveň zachovat saldo veřejných rozpočtů, musí souběžně omezovat výdaje a provádět tak fiskální restrikcí. Jedinou možností vlády, jak provést čistou fiskální expanzi, je připustit negativní dopad na saldo veřejných financí (Holman, 2005).

V tomto ohledu je však fiskální politika členských států EU regulována evropskou legislativou i mezivládní smlouvou TSCG.² Fiskální regulace EU je založena primárně na Paktu stability a růstu. Přestože se část opatření Paktu v oblasti sankcí vztahuje pouze na členy eurozóny, je Pakt jako nástroj koordinace fiskálních politik obecně závazný pro všechny členy EU (Buti, van der Noord, 2004; Dědek, 2013). Pakt zavádí limit na deficit veřejných rozpočtů ve výši 3 % HDP a obecně omezuje celkový veřejný dluh na 60 % HDP (Baldwin, Wyplosz, 2013; EC, 2016). Pakt stability a růstu je sice součástí evropské ekonomické governance již od

¹ Článek vznikl v rámci projektu IGA Vysoké školy ekonomické v Praze č. F2/7/2014 „Nové směry governance ve světle finanční a dluhové krize“. E-mail: ondrej.sankot@vse.cz.

² Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG), 2012.

svého vzniku v roce 1997, hlavní účel své existence, udržet fiskální stabilitu EU, však doposud neplnil. Existují pro to minimálně 4 důvody (Buti, Carnot, 2012; De Grauwe, 2012). Tříprocentní strop byl chybně interpretován jako cíl, nikoli jako limit; díky Paktu se fiskální politika v dobách recese stala procyklickou; národní vlády formující fiskální politiku národních států jsou zodpovědné svým voličům, nikoli EU, ale především, pravidla Paktu nikdy v historii nebyla důsledně vymáhána. Když byla pravidla Paktu v roce 2002 porušena Německem a o rok později Francií, zahájila Evropská komise odpovídající řízení o nadměrném deficitu a navrhla Radě udělit výstrahu. ECOFIN však nepřijal žádné právně závazné rozhodnutí, které by Německo a Francii nutilo nadměrný schodek odstranit (Wyplosz, 2013; Rozhodnutí Rady, 2003). Evropská komise poté Radu zažalovala u Evropského soudního dvora. Soudní dvůr dal komisi za pravdu, nicméně také nedokázal Radu donutit k vydání odpovídajícího rozhodnutí (Bacho, 2009; ECJ, 2004). V důsledku tohoto selhání prošel Pakt následujícího roku první reformou, která jeho pravidla rozvolnila přidáním výjimek z plnění stanovených kritérií a prodloužením doby, kterou státy měly dostat k dispozici pro zjednání nápravy (nařízení č. 1055/2005; Kunešová, Cihelková, 2006). Tato uvolněná pravidla již měla být striktně vymáhána, ve skutečnosti však v roce 2009, před vznikem dluhové krize, čelilo 15 ze 17 členů eurozóny proceduře o nadměrném deficitu, aniž by byla uložena jediná sankce (Baldwin, Wyplosz, 2013). Jeli-kož Pakt nebyl schopen zabránit vzniku dluhové krize, byl v roce 2011 reformován podruhé. Six-Pack je balík šesti opatření (5 nařízení a jedné směrnice), která kromě reformy Paktu stability a růstu zavádí také proceduru odstraňování makroekonomických nerovnováh.

Preventivní část Paktu byla reformována nařízením č. 1175/2011. Hlavním cílem Paktu je příprava plánu konsolidace veřejných financí země, která kritéria neplní, prostřednictvím střednědobého rozpočtového cíle, který je povinně každoročně sestavován vládou daného státu a schvalován Evrop-

skou komisí. Střednědobý rozpočtový cíl stanoví plánovaný strukturální deficit veřejných financí (nominální deficit veřejných rozpočtů po odečtení jednorázových opatření a po očištění od vlivu hospodářského cyklu). Střednědobý rozpočtový cíl je stanovován s výhledem 3–5 let se zohledněním více faktorů, např. ekonomického růstu, poměru veřejného dluhu k HDP nebo demografické struktury. Nařízení č. 1175/2011 zavádí přesnou definici závažného porušení střednědobého rozpočtového cíle, která před přijetím Six-Packu nebyla stanovena. Adekvátní trajektorie k dosažení střednědobého cíle musí vykazovat snížení deficitu o 0,5 % HDP ročně u zemí s celkovým veřejným dluhem nižším než 60 % HDP, u zemí s vyšším veřejným dluhem musí být každoroční snižování rozpočtového deficitu rychlejší. Zároveň nesmí růst veřejných výdajů překročit střednědobý růst potenciálního produktu.

Před reformou Six-Pack nebylo možné ukládat sankce za porušení pravidel preventivní části Paktu. Nařízení č. 1173/2011 zavádí možnost uložit sankce za závažné porušení střednědobého rozpočtového cíle nebo za nedodržení stanovené trajektorie k dosažení střednědobého cíle. Pokud vláda nereaguje na varování, popř. doporučení Komise a Rady, může být uložena pokuta v podobě úročeného vkladu na účet Komise, ve výši 0,2 % HDP státu, který pravidlo Paktu porušil. Pokud stát i poté pokračuje v neplnění stanoveného cíle, mění se vklad v pokutu. Preventivní část Paktu umožňuje uložení sankcí i u států, s deficitem veřejných financí nižším než 3 % HDP, pokud se významně odchylují od schváleného střednědobého cíle, nebo od stanovené trajektorie k naplnění tohoto cíle. Komise tímto získává více nástrojů k regulaci fiskální politiky členských států, navíc, sankce mohou být uvaleny dříve, než dojde k porušení stanoveného maximálního deficitu.

Významnou změnou prošlo i hlasování v Radě o finálním schválení sankcí. Před přijetím Six-Packu hlasovala Rada o přijetí sankcí kvalifikovanou většinou a zásadním problémem byla neochota ministrů financí členských států uvalit

sankce sami na sebe. Nařízení č. 1173/2011 zavádí hlasování obrácenou většinou, tj. sankce platí jako schválené, pokud je Rada nezamítne. Rada si však vyhradila právo hlasovat kvalifikovanou většinou,

zdali stát, který pravidla Paktu porušil, přijal nezbytná opatření nebo nikoli.

Nápravná část Paktu, platící za základ fiskální regulace, byla reformována nařízením č. 1177/2011.

Tabulka č. 1 » Řízení o nadměrném deficitu

Probíhající řízení		
Stát	Zahájení řízení	Termín pro nápravu nadměrného deficitu
Chorvatsko	2014	2016
Irsko	2009	2015
Kypr	2010	2016
Portugalsko	2009	2015
Slovinsko	2009	2015
Francie	2009	2017
Řecko	2009	2016
Španělsko	2009	2016
Spojené království	2008	2016/2017
Ukončená řízení		
Stát	Zahájení řízení	Ukončení řízení
Belgie	2010	2014
Bulharsko	2010	2012
Česká republika	2004, 2009	2008, 2014
Dánsko	2010	2014
Finsko	2010	2013
Itálie	2005, 2009	2008, 2013
Litva	2009	2013
Lotyšsko	2009	2013
Lucembursko	2010	2010
Maďarsko	2004	2013
Malta	2004, 2009, 2013	2007, 2012, 2015
Německo	2002, 2009	2007, 2012
Nizozemsko	2002, 2010	2005, 2014
Polsko	2004, 2009	2008, 2015
Rakousko	2009	2014
Rumunsko	2009	2013
Slovensko	2004, 2010	2008, 2014

Pramen: European Commission (2016)

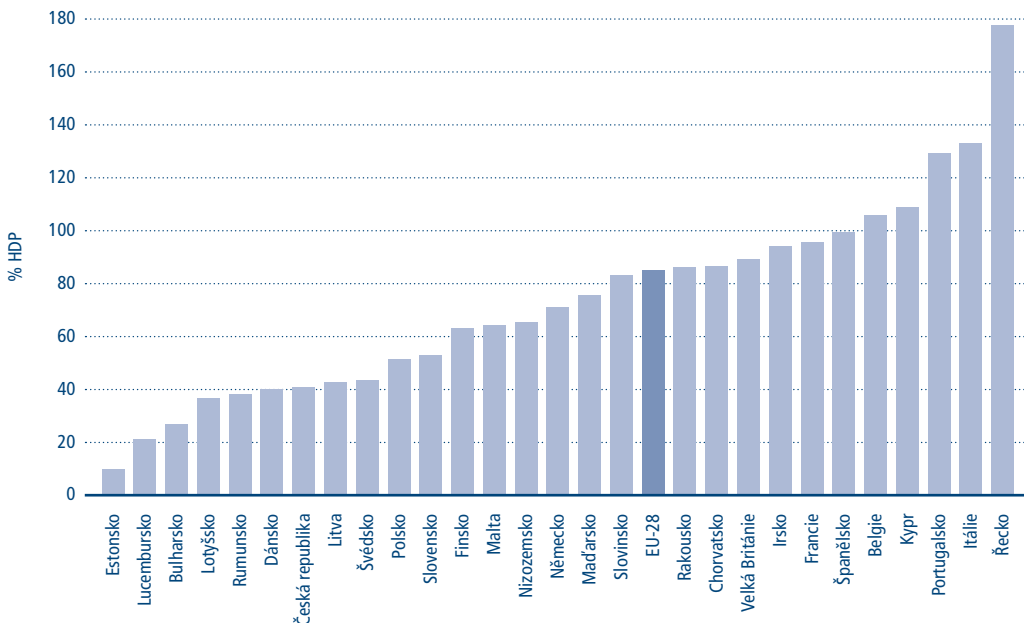


→ Strop deficitu veřejných financí zůstal stanoven na 3 % HDP, stejně jako limit celkového veřejného dluhu na 60 % HDP. Je nicméně očekáváno, že si státy nechají k dispozici určitou rezervu, aby 3 % limit udržely i v případě recese. Státy vykazující veřejný dluh převyšující 60 % HDP jsou povinny tento dluh uspokojivým tempem snižovat. Uspokojivé tempo snižování dluhu je stanoveno tak, že se rozdíl mezi vykazovaným veřejným dluhem a 60% referenční hodnotou bude průměrně snižovat o 1/20 ročně v průměru za poslední 3 roky. Pokud země uspokojivého tempa snižování dluhu nedosáhne, zváží Komise další faktory, např. makroekonomické nerovnováhy nebo demografickou strukturu a v závislosti na výše zmíněném udělí Radě doporučení ohledně přijetí nápravných opatření. Tato reformovaná procedura nicméně vstoupí v platnost nejdříve 3 roky po ukončení řízení o nadměrném dluhu podle předchozí právní úpravy.

Pokud je se státem zahájeno řízení o nadměrném deficitu (nařízení č. 1173/2011; nařízení č. 1175/2011), měla by být spolu se zahájením řízení okamžitě udělena sankce. Před zahájením řízení o nadměrném deficitu vezme Komise v potaz zejména případné zahájení penzijní reformy, zavádějící vícepilířový penzijní systém. O návrhu Komise na zahájení řízení následně hlasuje Rada obrácenou většinou. Pokud je řízení zahájeno, stát složí na účet Komise neúročený vklad ve výši 0,2 % HDP. Pokud stát nepřijme adekvátní opatření na snížení deficitu, mění se vklad v pokutu. V případě, že by stát dále pokračoval v neplnění pravidel Paktu, může Komise ukládat další pokuty, tentokrát zvýšené o variabilní složku. Variabilní složka pokuty se vypočítá jako rozdíl mezi skutečně dosaženým deficitem a deficitem navrhovaným Evropskou komisí.

Řízení o nadměrném deficitu veřejných financí

Graf č. 1 » Veřejný dluh v roce 2015 (v % HDP)



Pramen: Eurostat (2016)

je v praxi velmi často využíváno. Výčet aktuálně probíhajících i ukončených řízení zachycuje tabulka č. 1.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že jedinými členskými státy, se kterými nebylo nikdy v historii zahájeno řízení o nadměrném deficitu, jsou Estonsko a Švédsko. U 9 států řízení aktuálně probíhá³ a u 17 států bylo řízení ukončeno z důvodu snížení deficitu pod stanovenou úroveň. Přestože v minulosti docházelo k porušení Paktu stability a růstu poměrně často, z politických důvodů nebyly finanční sankce nikdy uděleny. Přesto je Pakt platnou součástí evropského práva a národní státy jsou povinny jej respektovat.

Pokud má fiskální politika stimulovat hospodářskou expanzi, tj. současně se zvyšováním veřejných výdajů nemá docházet ke zvyšování daní nebo naopak, musí vzrůst veřejné zadlužení. Pravidla Paktu však při dnešní velikosti veřejného dluhu členských států EU znemožňují většině členů aplikaci expanzivní fiskální politiky. Velikost veřejného dluhu zachycuje graf č. 1.

Z grafu č. 1 vyplývá, že 17 z 28 členských států EU v současné době pravidla Paktu porušuje, jsou povinny velikost dluhu snižovat a nemohou proto při dodržení platné fiskální regulace využívat fiskální politiku ke stimulaci ekonomiky.

Evropský semestr (Evropská rada, 2016) je šestiměsíční cyklus koordinace hospodářské politiky v rámci EU. Cílem Evropského semestru je úprava hospodářské politiky národních států a jejich koordinace s cíli a pravidly schválenými na úrovni EU. V rámci Semestru dochází k úpravě fiskální politiky, s cílem zajistit udržitelnost veřejných financí v souladu s Paktem stability a růstu, k tlaku na přijímání strukturálních reforem se zaměřením na podporu růstu a zaměstnanosti v souladu se strategií Evropa 2020 a zamezení nadměrným makroekonomickým nerovnováhám. Doporučení pro členské státy vypracovává Evropská komise po zohlednění stanovisek členských států a Evropského parlamentu. Doporučení jsou schvalována Radou

a potvrzována Evropskou radou. Přijatá doporučení jsou členské státy povinny zohlednit ve svých rozpočtech na nadcházející rok. Jedná se o další omezení autonomie členských států v oblasti fiskální politiky. Pravidla Evropského semestru byla navíc v roce 2013 posílena v rámci Two-Packu (nařízení č. 473/2013).

Nad rámec Paktu stability a růstu, který platí na celém území EU, přijaly členské státy s výjimkou České republiky, Spojeného království a Chorvatska na mezivládní úrovni Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG). Smlouva musí být implementována do národní legislativy předpisem s právní silou ústavního zákona, je však závazná pouze pro členy eurozóny. Podle fiskální části TSCG, tzv. Fiskálního kompaktu, musí státy držet strukturální deficit veřejných financí pod 0,5 % HDP, resp. pod 1 % HDP u států s celkovým veřejným dluhem nižším než 60 % HDP.

Legislativní opatření však nejsou jediným limitem fiskální politiky členských států EU. Nadměrná míra veřejného zadlužení ohrožuje makroekonomickou stabilitu země, určení konkrétní velikosti dluhu, která by ekonomiku destabilizovala, je nicméně komplikované. 60% dluhová hranice aplikovaná v rámci fiskální regulace EU byla stanovena na počátku 90. let jako medián poměru dluhu k HDP členských států (Chowdhury, Islam, 2015). Rovněž 3% hranice deficitu byla stanovena tak, aby se poměr dluhu k HDP nezvyšoval. Konkrétní výše byla stanovena empiricky, na základě dlouhodobé míry dosud dosahovaného hospodářského růstu. Míru veřejného dluhu k HDP o velikosti 60 % používá jako doporučovaný limit pro rozvíjené ekonomiky rovněž MMF, pro země rozvojové země stanovuje hranici 40 % (MMF, 2010). Jedná se nicméně pouze o doporučení. Problematika závislosti makroekonomické stability, potažmo hospodářského růstu na veřejném dluhu je v literatuře poměrně často diskutována. Reinhart a Rogoff (Reinhart, Rogoff, 2010) stanovili pomocí analýzy

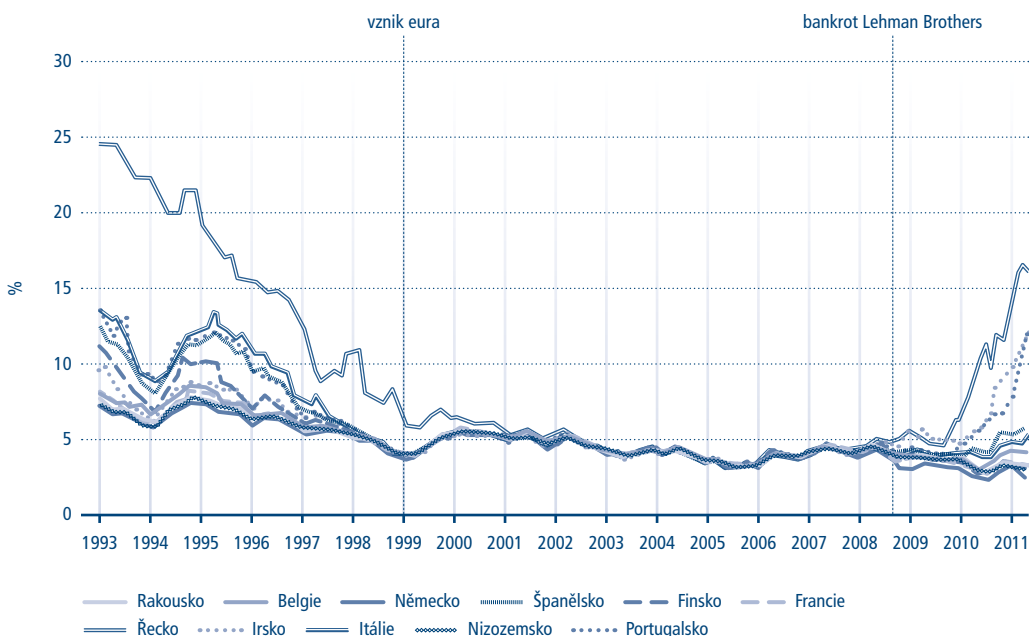
³ Stav k 30. 5. 2016.

→ **Tabulka č. 2 » Procento státních bankrotů podle velikosti veřejného dluhu**

Veřejný dluh (v % HDP)	Podíl států, které vyhlásily bankrot (v %)
≤ 40	19,4
41–60	32,3
61–80	16,1
81–100	16,1
> 100	16,1

Pramen: Reinhart, Rogoff (2009)

Graf č. 2 » Výnosy vládních dluhopisů vybraných zemí EU (v %)



Pramen: European Central Bank (2016)

historických dat hranici veřejného dluhu k HDP, která omezuje hospodářský růst, na 90 %. Výsledky jejich výzkumu však byly rozporovány,⁴ všeobecný konsensus na toto téma proto dnes neexistuje. Nezpochybnitelné však je, že kapitálové trhy kontinuálně vyhodnocují ekonomickou situaci stá-

tů a podle aktuální situace upravují podmínky, za kterých si státy mohou na kapitálových trzích půjčovat. Nedůvěra kapitálových trhů se projevuje rostoucím požadovaným výnosem a v extrémním případě může skončit až státním bankrotem. Riziková přírážka se však neodvíjí primárně od abso-

⁴ Např. Pescatori, Sandri, Simon (2014).

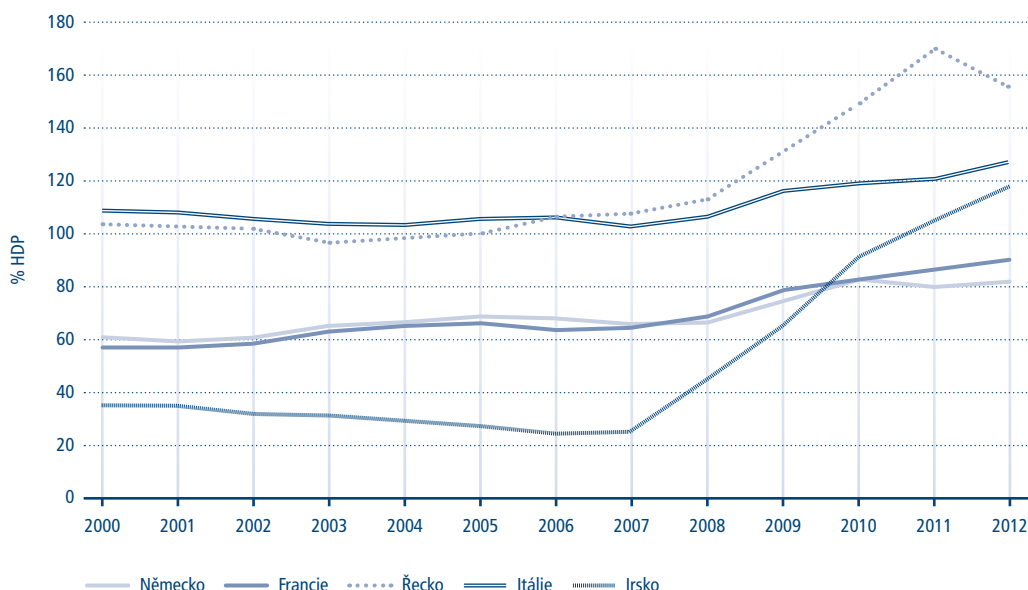
lutní velikosti dluhu, spíše od jeho dynamiky a celkové perspektivy dané ekonomiky (Pikora, Šichtařová, 2011). Státní bankrot může potkat i státy s relativně nižší mírou zadlužení, jak ukazuje tabulka č. 2.

Z tabulky č. 2 je patrné, že více než polovina státních bankrotů v historii postihla státy s poměrem veřejného dluhu k HDP nižším než 60 %.

motné splnění normy předepsané Paktem stability a růstu proto makroekonomickou stabilitu zajistit nemusí. Grafy č. 2 a 3 porovnávají kapitálovým trhem požadovaný výnos vládních obligací a celkový poměr veřejného dluhu k HDP u vybraných evropských ekonomik.

Z grafů č. 2 a 3 vyplývá, že samotná velikost veřejného dluhu není pro důvěru kapitálových trhů

Graf č. 3 » Veřejný dluh vybraných zemí EU (v % HDP)



Pramen: Eurostat (2016)

Tabulka č. 3 » Kredibilita emitenta státních dluhopisů podle agentury S&P

Rok	Německo	Irsko	Itálie
2002	AAA / stabilní	AAA / stabilní	AA / stabilní
2008	AAA / stabilní	AAA / stabilní	A+ / stabilní
2012	AAA / stabilní	BBB+ / negativní	BBB+ / negativní
2016	AAA / stabilní	A+ / stabilní	BBB- / stabilní

Poznámka: V tabulce je uveden nejnižší rating, který země v průběhu daného roku dostala. Za lomítkem je uveden výhled budoucího vývoje ratingu.

Pramen: Trading Economics (2016)



→ výhradním měřítkem. Přestože Itálie vykazovala násobně vyšší veřejné zadlužení než Irsko, výnosy státních dluhopisů obou zemí byly do značné míry srovnatelné. K přehodnocení míry rizika dochází až po pádu investiční banky Lehman Brothers. Kapitálové trhy berou při hodnocení úvěruschopnosti státu v potaz celkový budoucí potenciál dané ekonomiky, dynamika veřejného zadlužení v něm však rovněž hraje nezanedbatelnou úlohu. Komplexní hodnocení úvěruschopnosti subjektů, včetně států, provádějí ratingové agentury. Vývoj hodnocení vybraných států agenturou S&P zachycuje tabulka č. 3.

Přístup kapitálových trhů k jednotlivým zemím může být demonstrován na příkladu Irska a Španělska v průběhu evropské dluhové krize. Obě země byly dluhovou krizí silně postiženy, Irsko však přijalo úsporná opatření a své veřejné finance konsolidovalo. I přes nesporné negativní důsledky těchto úsporných opatření si Irsko znovu získalo důvěru kapitálových trhů. Úvěruschopnost Itálie se naopak v důsledku neřešených strukturálních problémů ekonomiky, nestability bankovního sektoru a veřejných financí snížila ze stupně A+ až na stupeň BBB-. Úvěruschopnost států se následně odpovídajícím způsobem přenáší do rizikové přírážky státních dluhopisů. Nutnost udržovat důvěru kapitálových trhů proto představuje další omezení možností fiskální politiky, jako nástroje stimulace ekonomiky.

3. Omezení monetární politiky

Monetární politika je v rámci eurozóny jednotná, institucionalizovaná Evropskou centrální bankou. Přestože je aktuálně součástí eurozóny pouze 19 z 28 států EU, všechny členské státy s výjimkou Velké Británie a Dánska (Smlouva o Evropské unii, 1992) jsou povinny se k jednotné měnové unii dříve nebo později připojit. Na rozdíl od orgánů zodpovědných za provádění fiskální politiky, je ECB ve stanovování parametrů politiky monetární ze zákona nezávislá (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie v konsolidovaném

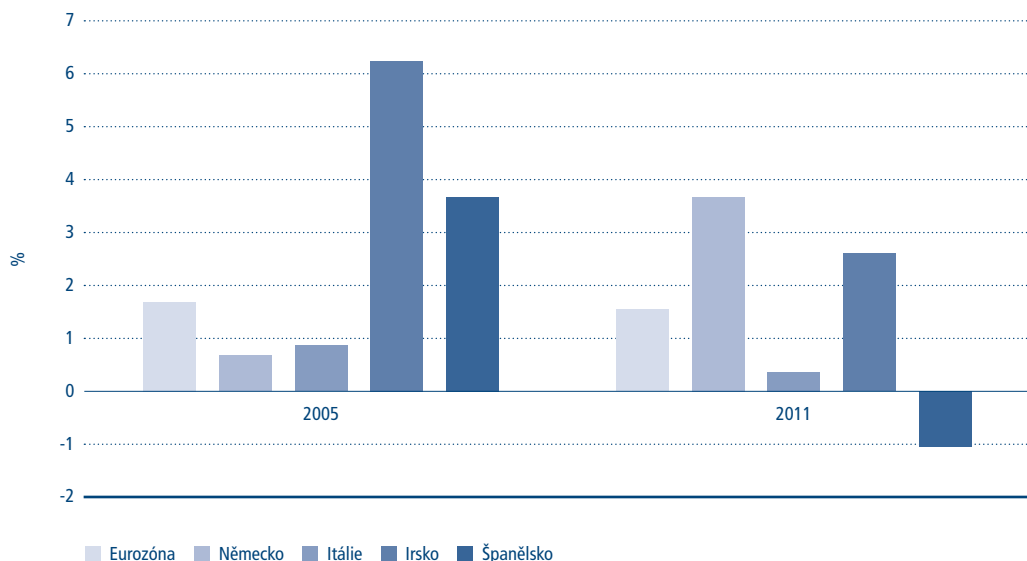
znění, 2012). Přesto i monetární politika ECB vykazuje v oblasti podpory hospodářské expanze značná omezení.

Prvním omezením monetární politiky je heterogenita členských států eurozóny a s tím související nemožnost nastavit měnovou politiku tak, aby odpovídala potřebám všech členských států. Primárním cílem ECB je podle Smlouvy (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie v konsolidovaném znění, 2012) péče o cenovou stabilitu. Kromě toho má ECB podporovat také ostatní hospodářské politiky EU uvedené v článku 3 Smlouvy, tj. včetně vyváženého ekonomického růstu. Tyto cíle jsou ze své podstaty neslučitelné (Holman, 2005), ECB proto musí stanovit priority na základě aktuální situace.

Graf č. 4 zachycuje růst reálného HDP ve vybraných státech eurozóny v letech 2005 a 2011. Z grafu je patrné, že v roce 2005 vykazovalo Německo a Itálie velmi nízký hospodářský růst, vyžadující uvolněnou monetární politiku, zatímco irská a španělská ekonomika rostla velmi rychle, centrální banka by proto měla zavést monetární restriktci, aby zabránila mimo jiné vzniku bublin na trzích aktiv. V roce 2011 vykazovalo naopak Německo vysoké tempo růstu, zatímco Španělsko bylo v recesi. V daných případech ECB nemohla stanovit měnovou politiku tak, aby odpovídala potřebám všech členských států.

Dalším omezením monetární politiky je tzv. nulová dolní mez (zero lower bound). Rada guvernérů ECB má k dispozici 3 hlavní úrokové sazby (European Central Bank, 2016). Za nejdůležitější sazbu je považována refinanční sazba, za kterou ECB prostřednictvím refinančních operací poskytuje dodatečnou likviditu bankovnímu systému. Za depozitní úrokovou sazbu si komerční banky přes noc ukládají přebytečnou hotovost u centrální banky. Zápůjční úrokovou sazbu platí komerční banky, pokud jim ECB poskytne krátkodobý úvěr. Zjednodušený vývoj klíčových úrokových sazeb ECB zachycuje graf č. 5.

Z grafu č. 5 je patrný významný pokles úrokových sazeb související se vznikem globální hospo-

Graf č. 4 » Meziroční růst reálného HDP (v %)

Pramen: Eurostat (2016)

Graf č. 5 » Vývoj klíčových úrokových sazeb Evropské centrální banky (v %)

Poznámka: Graf zachycuje úrokové sazby platné na začátku každého roku. Změny úrokových sazeb v průběhu roku nejsou v grafu zohledněny.

Pramen: European Central Bank (2016)



→ dářské krize v roce 2008. V roce 2010 byla refinanční sazba snížena na 1 % a depozitní na 0,25 %. Na konci roku 2012 již depozitní sazba klesla na rovnou nulu, čímž byly vyčerpány možnosti konvenční monetární politiky.

Nulová dolní mez úrokových sazeb je dlouhodobě předmětem akademického výzkumu. Po dosažení nulové hranice úrokových sazeb může centrální banka používat měnový kurz jako hlavní nástroj monetární politiky (McCallum, 1988; Goodfriend, 2000). Problém je dosahování měnověpolitických cílů na úkor zahraničních partnerů, popřípadě export deflace a recese do zahraničí. Efekt u velkých ekonomik, jako např. eurozóna, je navíc sporný. Další možností je zvýhodněný nákup dlouhodobých dluhopisů přímo od soukromého sektoru (Clouse, 2000; Goodfriend, 2000) s cílem snížit dlouhodobé úrokové sazby na trhu. Rozhodnutí o alokaci úvěrů by však odporovalo nezávislosti centrální banky. Centrální banka však může dále v masivním měřítku zvyšovat peněžní zásobu kvantitativní monetární politikou, tj. nákupem dluhopisů od komerčních bank, což ji umožní si nezávislost zachovat (Goodfriend, 2000). Účinnost této politiky zvyšuje souběžně prováděná fiskální expanze. Fiskální expanze umožní prostřednictvím snížení daní nebo zvýšení vládních výdajů přenést rostoucí peněžní zásobu přímo mezi domácnosti a firmy (Goodfriend, 2000). Monetární expanzí navíc minimalizuje vytěšňovací efekt expanzivní fiskální politiky. V neposlední řadě je možné zavést daň na držená depozita (Goodfriend, 2000). Velikost této daně by však neměla přesáhnout náklady na držbu hotovosti, aby ekonomické subjekty nezačali preferovat držbu hotovosti. Pokud by byla daň příliš vysoká nebo byla

aplikována příliš dlouho a začalo docházet k masivnímu přesunu k hotovosti, mohla by centrální banka zavést rovněž daň na držbu hotovosti.

ECB se ve snaze o překonání nulové dolní meze úrokových sazeb rozhodla aplikovat i nástroje nekonvenční. Již od července 2009 ECB v omezené míře experimentovala s kvantitativní měnovou politikou, v rámci nákupů dluhopisů prostřednictvím programu CBPP 1.⁵ Program byl ukončen v červnu 2010, kdy byly nakoupeny dluhopisy za 60 mld. EUR (European Central Bank, 2016). Od května 2010 ECB do září 2012 probíhal nákup dluhopisů prostřednictvím programu SMP.⁶ Jednalo se o program přímo reagující na nefunkčnost trhu obligací zasažených evropskou dluhovou krizí. Intervence v rámci SMP byly sterilizované, neměly by proto mít dopad na velikost celkové peněžní zásoby. SMP byl od listopadu 2011 do října 2012 doplněn CBPP 2,⁷ v rámci kterého byly nakoupeny dluhopisy za 16,4 mld. EUR (European Central Bank, 2016). Od března 2015 však ECB zahájila mnohem významnější program APP,⁸ v rámci kterého dodávala na trh likviditu v objemu 60 mld. EUR měsíčně (European Central Bank, 2016). Od března 2016 byla tato částka zvýšena na 80 mld. EUR měsíčně. Program APP nakupuje dluhopisy v rámci 3 podprogramů. CBPP 3⁹ je doplněn PSPP,¹⁰ programem zaměřeným výhradně na dluhopisy emitované státy eurozóny, a ABSPP,¹¹ který má poskytnout komerčním bankám nový zdroj financování, a zjednodušit tak financování soukromého sektoru. Takto masivní program nákupu dluhopisů, měl zvýšit měnovou bázi, snížit úrokové sazby pro domácnosti i firmy, napomoci tak zvýšení úvěrové aktivity, cenové hladiny pohybující se na hranici deflace, a zprostředkovat i hospodářské expanzi. Zvýšo-

⁵ Covered bond purchase programme 1.

⁶ Securities Markets Programme.

⁷ Covered bond purchase programme 2.

⁸ Expanded asset purchase programme.

⁹ Covered bond purchase programme 3.

¹⁰ Public sector purchase programme.

¹¹ Asset-backed securities purchase programme.

Graf č. 6 » Objem depozit uložených u Evropské centrální banky (v mil. EUR)

Pramen: European Central Bank (2016)

vání měnové báze se však neprojevovalo nárůstem úvěrové aktivity, ale zvýšenými depozitními vklady u ECB, jak ukazuje graf č. 6.

Graf č. 6 ukazuje, že před vznikem globální hospodářské krize v roce 2008, byly depozitní vklady u ECB zanedbatelné. S rostoucí nejistotou na trhu došlo k jejich skokovému zvýšení až na 300 mld. EUR. Největšího objemu 800 mld. EUR dosáhly vklady v roce 2012.

ECB ve snaze donutit komerční banky k poskytování úvěrů do reálné ekonomiky, zavedla 11. 6. 2014 negativní depozitní sazby, kterou následně dále snižovala. Negativní depozitní sazba plní obdobnou funkci jako daň na přebytečnou hotovost. 16. 3. 2016 byla depozitní sazba stanovena na -0,4 % a hlavní refinanční sazba na 0 % (European Central Bank, 2016). Zavedení negativních úrokových sazeb představuje další nástroj nekonvenční měnové politiky, který je považován za diskutabilní. Na základě zkušeností z Dánska (Hüttel, 2014), které negativní depozitní sazbu zavedlo v roce 2012 jako nástroj regulace kapitálových toků, které ohrožovaly fixní kurz dánské koruny k euru, je možné předpokládat, že banky svou úvěrovou ak-

tivitu nezvýší, spíše budou nakupovat obligace s krátkou dobou splatnosti, umožňující jim zachovat si likviditu. Přestože efekt negativních úrokových sazeb v eurozóně nelze odfiltrat od efektu simultánně probíhajícího programu nákupu dluhopisů, je možné pozorovat i snížení výnosů u rizikových dluhopisů s dlouhou dobou splatnosti (Linnemann Bech, Malkhozov, 2016). Nástroje konvenční i nekonvenční měnové politiky přispěly ke snížení celkových nákladů na úvěry poskytované domácnostem a firmám, jak ukazuje tabulka č. 4.

Z tabulky č. 4 je patrné snížení celkových nákladů na úvěry v roce 2009, kdy ECB výrazně snížila úrokové sazby. Toto snížení je patrné u všech zkoumaných zemí, v případě Kypru však pouze minimálně. Dále je možné pozorovat opětovný nárůst nákladů v roce 2011 související s eskalací dluhové krize eurozóny, následovaný kontinuálním poklesem nákladů u eurozóny jako celku, Německa a Irska. U Itálie a Kypru dochází k poklesu až od roku 2013. Z tabulky jsou patrné přetrvávající rozdíly v nákladech na úvěry mezi jednotlivými zeměmi, přestože monetární politika je v rámci eurozóny jednotná. Pokles nákladů na úvěry se

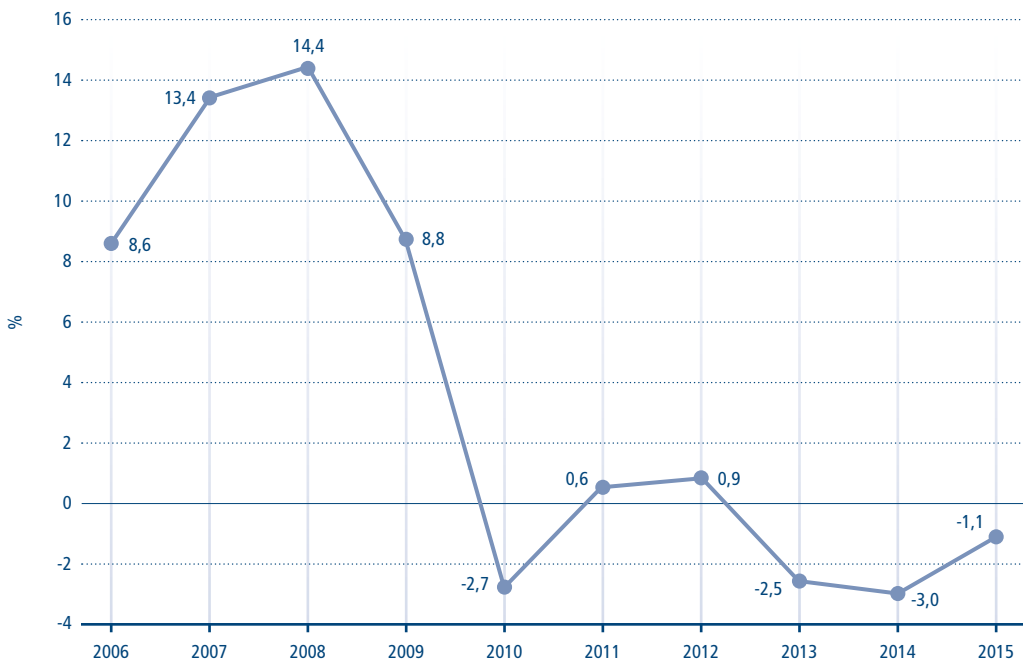


→ **Tabulka č. 4 » Celkové náklady úvěrů komerčních bank domácnostem a firmám (v %)**

Rok	Eurozóna	Německo	Itálie	Irsko	Kypr
2006	4,36	4,59	4,74	4,97	:
2007	5,33	5,51	5,50	6,06	:
2008	5,68	5,70	5,99	6,31	6,75
2009	3,27	3,57	3,56	3,46	6,49
2010	2,89	3,16	2,94	3,35	6,11
2011	3,50	3,53	3,70	4,03	6,73
2012	3,21	2,94	4,13	3,68	6,95
2013	2,97	2,57	4,00	3,60	6,30
2014	2,78	2,48	3,56	3,69	5,82
2015	2,24	2,09	2,67	3,06	4,78
2016	2,03	1,96	2,37	2,78	4,28

Poznámka: V tabulce jsou uvedeny průměrné hodnoty za dané období. V hodnotě pro eurozónu je zahrnuto měnící se složení měnové oblasti.

Pramen: European Central Bank (2016)

Graf č. 7 » Meziroční změny celkového objemu poskytnutých úvěrů (v %)

Pramen: European Central Bank (2016)

Fiskální politika členských států EU podléhá regulaci v podobě Paktu stability a růstu. Pravidla Paktu stability a růstu v současné době znemožňují 17 z 28 členských států Unie provádět expanzivní fiskální politiku. Všechny členské státy EU jsou navíc limitovány pravidly Fiskálního kompaktu, dohledem Evropské komise v rámci Evropského semestru a hodnocením kapitálových trhů, které by v případě makroekonomické nestability vyžadovaly vyšší rizikovou přírážku. Monetární politika v eurozóně naráží na heterogennost jednotné měnové oblasti, znemožňující nastavení adekvátní monetární politiky pro všechny členské státy, a především na nulovou dolní mez úrokových sazeb. Bariéru nulové spodní meze se zatím nepodařilo překonat ani za použití nekonvenčních nástrojů měnové politiky. Zahájení kvantitativního uvolňování ani aplikace záporné depozitní sazby zatím nepřispěly ke zvýšení úvěrové aktivity v eurozóně, a tudíž ani k hospodářskému růstu. Vzhledem k existujícím limitům krátkodobé hospodářskopolitické stimulace budou členské státy EU nuceny hledat zdroje dlouhodobého hospodářského růstu.

nicméně na celkovém objemu úvěrů poskytnutých komerčními bankami výrazněji neprojevil.

Z grafu č. 7 je patrný pokles objemu poskytnutých úvěrů v roce 2010, následovaný lehkým nárůstem v letech 2011 a 2012 a trojím poklesem v letech 2013–2015. Přes použití dostupných konvenčních i nekonvenčních nástrojů měnové politiky se ECB nedaří zvýšit celkový objem úvěrů v ekonomice, a přispět tak k hospodářské expanzi.

4. Účinnost hospodářské politiky

Nad rámec výše uvedených faktorů omezujících realizaci expanzivní hospodářské politiky je nutné zmínit obecně platné faktory, které limitují její účinnost. Účinnost expanzivní fiskální politiky je omezena mnoha faktory. Vytěšňovací efekt vládních výdajů má za následek snížení soukromé spotřeby a soukromých investic, popřípadě snížení čistého vývozu v případě dopadu fiskální expanze na měnový kurz. Vytěšňovací efekt je snížen, pokud souběžně probíhá monetární expanze nebo v případě existence nedostatečně využitých výrobních prostředků v ekonomice (fáze hospodářské

recese). Multiplikační efekt snížení daní nebo zvýšení vládních výdajů je podmíněn mimo jiné dostatečně vysokým mezním sklonem ke spotřebě (Soukup a kol., 2011; Urban, 2015; Holman, 2005; Capet, 2004).

Monetární politika je obecně méně účinná v extrémních fázích ekonomického cyklu, což souvisí s očekáváním tržních subjektů a podstatou centrálního bankovníctví, dosahujícího cílů monetární politiky pouze nepřímými prostředky. V době vrcholící expanze panuje na trzích optimismus ohledně budoucího vývoje, ani zvýšené úvěrové náklady proto nemají potenciál odradit od realizace spotřeby a investic. V období hluboké recese panuje naopak na trzích silná nejistota a ani klesající úvěrové náklady nepřesvědčí tržní subjekty k realizaci investic nebo ke zvýšení spotřeby (Holman, 2005; Ball, 1999). I v neextrémní fázi ekonomického cyklu je účinnost měnové politiky podmíněna adaptivním očekáváním tržních subjektů. Adaptivní očekávání vychází výhradně z minulých zkušeností, ale využívá také dnešní informace o pravděpodobném budoucím vývoji (Holman,



2005). Racionální očekávání nemusejí být ze své podstaty neomylná, jsou však vytvářena na základě aktuálních informací a na základě většího množství informací. Zde platí, že každý ekonomický subjekt je do shromažďování aktuálních informací ochoten investovat rozdílné množství úsilí v závislosti na individuálním mezním užitku a mezních nákladech na jejich získání. Subjekty, které si vytvářejí svá očekávání adaptivně, tj. výhradně na základě minulého vývoje, podléhají peněžní iluzi. V případě adaptivních očekávání subjekty krátkodobě zvyšují spotřebu nebo investice po monetární expanzi, resp. omezují spotřebu nebo investice po monetární restrikci. Centrální banka je proto krátkodobě schopna ovlivnit reálné ekonomické veličiny, HDP a míru nezaměstnanosti. Za předpokladu existence adaptivních očekávání je v krátkém období možná substituce mezi inflací a nezaměstnaností. Ekonomické subjekty však v dlouhém období peněžní iluzi odhalí a adekvátně upravují své chování. V dlouhém období se aktivistická monetární politika projevuje pouze změnou cenové hladiny. Pokud si nicméně ekonomické subjekty vytvářejí racionální očekávání, nepodléhají ani krátkodobým peněžním iluzím a monetární politika je neúčinná v krátkém i dlouhém období. Pokud si ekonomické subjekty vytvářejí racionální očekávání, předvídají důsledky aktivistické měnové politiky a adekvátně tomu přizpůsobují své chování. Po monetární expanzi proto dochází k růstu cenové hladiny, aniž by se zvýšil reálný výstup ekonomiky a snížila nezaměstnanost. Po monetární restrikci naopak dochází k poklesu cenové hladiny, aniž by se před tím snížil reálný výstup ekonomiky a zvýšila nezaměstnanost. Při racionálních očekáváních neexistuje ani krátkodobá substituce mezi inflací a nezaměstnaností a krátkodobá Phillipsova křivka je identická s dlouhodobou. Monetární politika je neúčinná v krátkém i dlouhém období (Holman, 2005).

Dalším případem neúčinnosti monetární politiky je úvěrová krize (credit crunch), kdy komerční

banky z důvodu vysoké nejistoty na trzích odmítají poskytovat úvěry ostatním ekonomickým subjektům (Urban, 2015). V neposlední řadě se centrální banka může dostat do pasti likvidity, kdy se úroková míra blíží nule a další zvyšování množství peněz v oběhu již nemá dopad na reálné ekonomické veličiny (Krugman, 1998). K pasti likvidity dochází, pokud je poptávka po penězích extrémně pružná. Další růst peněžní zásoby je absorbován pouze spekulativní poptávkou (Urban, 2015). Účinnost hospodářské politiky dále ovlivňuje i kurzový režim nebo míra kapitálové mobility (Soukup a kol., 2011). Pokud se ekonomika nachází na svém potenciálu, může být fiskální nebo monetární expanze účinná pouze krátkodobě. Fiskální nebo monetární expanze může způsobit posun agregátní poptávky, hospodářskou expanzi krátkodobě nad úroveň potenciálního produktu. V dlouhém období se však ekonomika vrací na svůj potenciální výstup, nicméně za vyšší cenové hladiny. V dlouhém období je fiskální i monetární stimulace neúčinná (Soukup a kol., 2011; Urban, 2015; Holman, 2005).

5. Závěr

Stimulace agregátní poptávky prostřednictvím nástrojů fiskální a monetární politiky může za určitých podmínek způsobit krátkodobou hospodářskou expanzi. V teoretické rovině je však účinnost fiskální politiky omezena vytěšňovacím efektem, účinnost monetární politiky pak neschopností centrální banky přímo ovlivňovat cílové veličiny v reálné ekonomice. Fiskální politika členských států EU navíc podléhá regulaci v podobě Paktu stability a růstu. Pravidla Paktu stability a růstu v současné době znemožňují 17 z 28 členských států Unie provádět expanzivní fiskální politiku, jelikož vykazují vyšší než přípustný veřejný dluh. Všechny členské státy EU jsou navíc limitovány pravidly Fiskálního kompaktu,¹² dohledem Evropské komise v rámci Evropského semestru a hod-

¹² S výjimkou Velké Británie, České republiky a Chorvatska.

nocením kapitálových trhů, které by v případě makroekonomické nestability vyžadovaly vyšší rizikovou přírážku. Monetární politika v eurozóně naráží na heterogenost jednotné měnové oblasti, znemožňující nastavení adekvátní monetární politiky pro všechny členské státy, a především na nulovou dolní mez úrokových sazeb. Bariéru nulové spodní meze se zatím nepodařilo překonat ani za použití nekonvenčních nástrojů měnové politiky. Zahájení kvantitativního uvolňování ani aplikace záporné depozitní sazby zatím nepřispěly ke zvý-

šení úvěrové aktivity v eurozóně, a tudíž ani k hospodářskému růstu. Vzhledem k existujícím limitům krátkodobé hospodářskopolitické stimulace budou členské státy EU nuceny hledat zdroje dlouhodobého hospodářského růstu, tj. růstu projevu- jícího se posunem potenciálního produktu, růstu nezávislého na stimulaci prostřednictvím fiskální nebo monetární politiky, růstu taženého posunem agregátní nabídky. Nabídkou tažený hospodářský růst však bude vyžadovat nepopulární strukturální reformy, především pak liberalizaci trhů práce.

LITERATURA A PRAMENY

1. BACHO, D.: Impotency of EU Institutions Regarding the Enforcement of Stability and Growth Pact. In: *Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_soud/Bacho_Daniel__1171_.pdf
2. BALDWIN, R., WYPLOSZ, C.: *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada Publishing, 2013
3. BALL, L.: Efficient Rules for Monetary Policy. *International Finance*, Vol. 2, No. 1, April 1999, pp. 63–83
4. BUTI, M., CARNOT, N.: The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms. *Journal of Common Market Studies*, 2012, Vol. 50, No. 6, pp. 899–911
5. BUTI, M., VAN DER NOORD, P.: Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives. *European Economy, Economic Papers*, No. 206, July 2004
6. CAPET, S.: *The Efficiency of Fiscal Policies: a Survey of the Literature*. CEPII Working Paper No. 2004-11, 2004. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.cepii.fr/ANGLAISGRAPH/workpap/pdf/2004/wp04-11.pdf>
7. CLOUSE, J. a kol.: *Monetary Policy When the Nominal Short-Term Interest Rate is Zero*. Board of Governors of the Federal Reserve System, November 27, 2000. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2000/200051/200051pap.pdf>
8. DĚDEK, O.: *Pakt stability a růstu*. 2013. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.zavedeni-eura.cz/cs/euro/eurozona/pakt-stability-a-rustu>
9. DE GRAUWE, P.: *Economics of Monetary Union*. 9. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012
10. EC: *Stability and Growth Pact*. 2016. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm
11. *European Commission*. 2016. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/>
12. ECJ: *Judgment of the Court of Justice in Case C-27/04*. European Court of Justice, Press Release No. 57/04, 13 July 2004
13. *European Central Bank*. 2016. [online] [cit. 21. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>
14. *Evropská rada*. 2016. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/>
15. *Eurostat database*. 2016. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>



16. GOODFRIEND, M.: *Overcoming the Zero Bound on Interest Rate Policy*. Federal Reserve Bank of Richmond, Working Paper 00-03, 2000. [online] [cit. 21. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.richmondfed.org/~media/richmondfedorg/publications/research/working_papers/2000/pdf/wp00-3.pdf
17. HOLMAN, R.: *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 2005, ISBN 80-7179-891-6
18. HÜTTL, P.: *Negative deposit rates: The Danish experience*. Bruegel, 2014. [online] [cit. 22. 5. 2016]. Dostupné z: <http://bruegel.org/2014/06/negative-deposit-rates-the-danish-experience/>
19. CHOWDHURY, A., ISLAM, I.: *Is there an optimal debt-to-GDP ratio?* VoxEU, 2015. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://voxeu.org/debates/commentaries/there-optimal-debt-gdp-ratio>
20. KRUGMAN, P.: It's Baaack: Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, Vol. 29, No. 2, pp. 137–205. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1998/06/1998b_bpea_krugman_dominquez_rogooff.pdf
21. KUNEŠOVÁ, H., CIHELKOVÁ, E.: *Světová ekonomika: nové jevy a perspektivy*. Praha: C. H. Beck, 2006
22. LINNEMANN BECH, M., MALKHOZOV, A.: *How have central banks implemented negative policy rates?* BIS Quarterly Review, March 2016. [online] [cit. 22. 5. 2016]. Dostupné z: http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1603e.htm
23. MCCALLUM, B.: Robustness Properties of a Rule for Monetary Policy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1988, Vol. 29, Issue 1, pp. 173–203
24. INTERNATIONAL MONETARY FUND: *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*. 2010. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>
25. Nařízení č. 1055/2005 z 27. června 2005 upravující nařízení č. 1466/97 o posílení dohledu nad národními rozpočty a koordinace hospodářských politik. Official Journal of the European Union, 2005
26. Nařízení č. 1173/2011 o efektivním vymáhání rozpočtového dohledu v eurozóně. Official Journal of the European Union, 2011
27. Nařízení č. 1175/2011 upravující nařízení Komise č. 1466/97 o posílení dohledu nad národními rozpočty a koordinace hospodářských politik. Official Journal of the European Union, 2011
28. Nařízení č. 1177/2011 upravující nařízení Komise č. 1467/97 o urychlení a specifikaci implementace procedury odstraňování nadměrného deficitu. Official Journal of the European Union, 2011
29. Nařízení č. 473/2013 o společných ustanoveních pro monitoring a stanovení rozpočtových plánů a zajištění odstranění nadměrných deficitů členských států eurozóny. Official Journal of the European Union, 2013
30. PESCATORI, A., SANDRI, D., SIMON, J.: *Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?* IMF Working Paper 14/34, February 2014. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1434.pdf>
31. PIKORA, V., ŠICHTAŘOVÁ, M.: *Všechno je jinak aneb Co nám neřekli o důchodech, euru a budoucnosti*. Praha: Grada Publishing, 2011, ISBN 978-80-247-4207-6
32. REINHART, C., ROGOFF, K.: *This time is different: eight centuries of financial folly*. Princeton: Princeton University Press, 2009, ISBN 978-0-691-14216-6
33. REINHART, C., ROGOFF, K.: Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, Vol. 100, May 2010, pp. 573–578. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/growth_in_time_debt_aer.pdf
34. ROZHODNUTÍ RADY: *Council Decision of 21 January 2003 on the existence of an excessive deficit in Germany – Application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/89/EC)*. 2003

35. *Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie v konsolidovaném znění*. Official Journal of the European Union, 2012
36. *Smlouva o Evropské unii*. Official Journal of the European Union, 1992
37. *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG)*. 2012. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>
38. SOUKUP, J. a kol.: *Makroekonomie*. Praha: Management Press, 2011, ISBN 978-80-7261-219-2
39. *Trading Economics database*. 2016. [online] [cit. 21. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/>
40. URBAN, J.: *Teorie národního hospodářství*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-724-9
41. WYPLOSZ, C.: Europe's Quest for Fiscal Discipline. *European Economy, Economic Papers*, No. 498, April 2013

KLÍČOVÁ SLOVA

hospodářský růst, fiskální politika, monetární politika, Evropská unie

Limits of economic stimulus measures in the European Union

ABSTRACT

This article describes restrictions that limit the ability of economic policy to stimulate short-term economic expansion in the EU member states. Fiscal policies of member states are currently limited by the Stability and Growth Pact and Fiscal Compact rules, by the European Semester and by the necessity to maintain confidence of international capital markets. Capability of monetary policy is reduced by the heterogeneity of member states and most of all, by the interest rate zero lower bound. Limited ability of economic policy to stimulate aggregate demand in the short term implies a necessity to focus on sources of long-term economic growth on the supply side.

KEYWORDS

economic growth, fiscal policy, monetary policy, European Union

JEL CLASSIFICATION

E50, E60, E62, O40

x

Phillipsova křivka: teorie a případ Japonska a USA

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

* Tento článek se zabývá vztahem mezi inflací a nezaměstnaností. Vztah těchto dvou ekonomických veličin patří k tradičním tématům ekonomie. Významným počínem této problematiky byla práce Williama Phillipse (1958). V jeho článku z roku 1958 identifikoval silný nepřímý vztah mezi nominální mzdou a nezaměstnaností ve Velké Británii v období 1861–1957. V další práci byla tato analogie převzata Paulem Samuelsonem a Robert Solowem (1960), kteří zaměnili v tomto vztahu nominální mzdou za změnu cenové hladiny (inflace). Nepřímý vztah mezi inflací a nezaměstnaností byl poté proslaven pod termínem Phillipsova křivka.

Cílem tohoto článku je analyzovat původní prameny, které byly zásadní pro vytvoření dnešního konceptu Phillipsovy křivky, a v dalším kroku pomocí regresního modelu odhadnout vztah mezi inflací a nezaměstnaností ve Spojených státech amerických (USA) a Japonsku.

Data byla čerpána z databáze Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD, 2015). USA a Japonsko byly vybrány z důvodu přiměřené délky časových řad (1956–2014). U ostatních států byly časové řady dostupné až od 80. let. Byla použita data s roční frekvencí.

Pomocí regresních modelů bylo na dostupných datech prokázáno, že v krátkém období existuje

nepřímý vztah mezi inflací a nezaměstnaností v Japonsku a USA. Teoretický průběh Phillipsovy křivky v krátkém období byl tedy u sledovaných zemí prokázán.

1. Teorie

Roku 1958 W. Phillips publikoval článek *Vztah mezi nezaměstnaností a mírou změny nominální mzdy ve Spojeném království v letech 1861 až 1957*, ve kterém identifikoval významnou zápornou korelaci mezi těmito dvěma proměnnými. Graf 1 ukazuje průběh Phillipsovy křivky, jak byla zobrazena v původním článku z roku 1958.

Phillipsův regresní model měl podobu danou vztahem $\log(y + 0,900) = 0,984 - 1,394\log(x)$, kde proměnná y představovala procentuální změny úrovně mezd a x představovala úroveň nezaměstnanosti (Phillips 1958).

Dle Phillipsova modelu změny mzdy se vztahovaly k změnám inflace mezd skrze funkci poptávky po práci, která pak ovlivňovala nezaměstnanost a posunula nezaměstnanost mimo rovnováhu, která byla dána nabídkou a poptávkou na trhu práce (Phillips 1958).

Dle Phillipse tedy existoval nepřímý vztah mezi nezaměstnaností a očekávanou inflací. Změny no-

¹ Článek vznikl v rámci projektu IGA Vysoké školy ekonomické v Praze č. F2/7/2014 „Nové směry governance ve světle finanční a dluhové krize“. E-mail: simon.buryan@vse.cz.

minálních mezd bylo možné vysvětlit na základě změny míry nezaměstnanosti, s výjimkou let, v nichž došlo k rychlému růstu dovozních cen, které vyrovnávaly tendenci snížení životních nákladů vyvolané zvýšením produktivity. Tento nepřímý vztah se ale vytrácí, pokud jsou očekávání naplněna. V takové situaci se nezaměstnanost vrací na svou rovnovážnou úroveň danou střetem nabídky a poptávky na trhu práce (Phillips 1958).

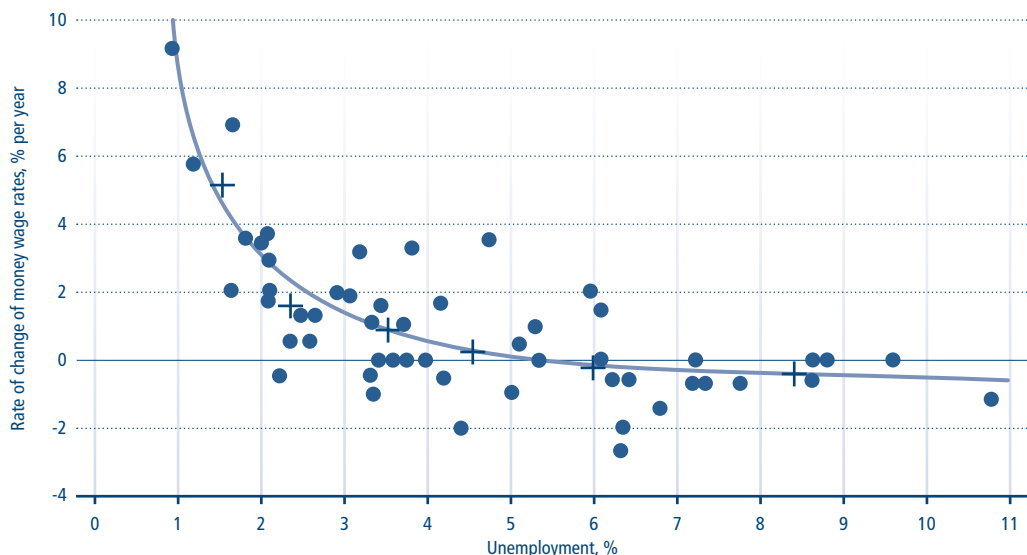
Zkoumání relací mezi nezaměstnaností a inflací má v ekonomii dlouhou tradici, která sahá ještě před samotnou prací Phillipse. Samotný základní nepřímý vztah mezi inflací a nezaměstnaností byl teoreticky popsán v práci Davida Huma z roku 1752. Podle Huma změny nezaměstnanosti pocházely z chybných očekávání inflace (rozdíl mezi skutečnou a očekávanou inflací). K těmto chybám dochází, jenom pokud dojde k neočekávané změně cenové hladiny. Hume prezentoval tento vztah jako funkci $U = f(dP/dt)$, kde U byla změna nezaměstnanosti oproti své přirozené (rovnovážné) úrovni a dP/dt byla změna cenové hladiny v daném časo-

vém úseku. Podobně uvažoval i Henry Thornton, který ve svém díle z roku 1802 *Úvod do povahy vlivu měnového kreditu ve Velké Británii* vyjádřil vztah mezi nezaměstnaností a inflací pomocí rovnice $U = f(dP/dt)$, která měla stejný charakter jako funkce v Humově výše zmíněném díle. Thornton dále uvažoval, že monetární expanze stimuluje zaměstnanost tím, že zvyšuje ceny (Humphrey 1985).

Další zajímavou poznámkou v historii Phillipsovy křivky byla výměna názorů mezi Thomasem Attwoodem a Johnem S. Millem. Attwood byl proponent nulové nezaměstnanosti a doporučoval, aby vlády snižovaly nezaměstnanost monetární expanzí. Na rozdíl od Huma Attwood uvažoval obecně úroveň cenové hladiny jako takovou. Podle něho vysoká nezaměstnanost byla způsobena nízkými cenami (Humphrey 1985).

John S. Mill teoretizoval na rozdíl od Attwoda o těchto dvou proměnných jako o funkci $U = f(P - P^e)$, kde rovnovážná úroveň nezaměstnanosti U byla dána funkcí rozdílu vlastní cenové hladiny P a očekávané cenové hladiny P^e . Dle Milla

Graf č. 1 » Původní Phillipsova křivka



Pramen: Phillips (1958)



→ je tento nepřímý vztah krátkodobý, pramení z neočekávané inflace a ztrácí se, pokud se předpoklady srovnají s realitou; a za další, nelze spojovat aktivitu s arbitrárně danou úrovní cenové hladiny. Pokud je nezaměstnanost na své rovnovážné úrovni, cenová hladina je nezávislá na nezaměstnanosti. V tomto ohledu by Phillipsova křivka měla podobu

Řada japonských vlád se snažila pomocí fiskální expanze nastartovat ekonomiku. Nicméně očekávaný výsledek se nedostavil. K tomu je nutné ještě dodat, že vlády vlivem těchto expanzí hospodařily s deficitem a docházelo k růstu veřejného dluhu. Ten dosahoval v roce 2013 hodnoty 230 % hrubého domácího produktu Japonska.

vertikály na úrovni přirozené míry nezaměstnanosti (Humphrey 1985).

Ještě před samotným Phillipsem Irving Fisher upozorňoval na významnou nepřímou závislost mezi nezaměstnaností a zpožděnou změnou cenové hladiny. Korelační koeficient těchto dvou proměnných byl vyšší než 90 %. Ve svém článku v časopise *International Labour Review* pracoval s měsíčními daty v USA za období 1915–1925. Fisher dospěl k názoru, že se jednalo o kauzální vztah, změna cenové hladiny ovlivňovala nezaměstnanost. Dle jeho teorie rigidní faktory jako pracovní smlouvy na dobu určitou, setrvačnost zvyků atd. zamezovaly nákladům přizpůsobování se změnám cenové hladiny, proto je ve Fisherově vztahu cenová hladina zpožděná. Náklady ovlivňovaly zisk firm a tím i celkovou produkci ekonomiky a zaměstnanost. Touto cestou inflace ovlivňovala nezaměstnanost a tento vztah byl prokázán v jeho modelu (Fisher 1973).

Samuelson a Solow (1960) se inspirovali prací Phillipse a dále ji rozvinuli. Podle jejich článku *Analytické aspekty protiinflační politiky* z roku 1960 změny v úrovni nezaměstnanosti mají přímý vliv na skutečnou úroveň cen. Přijímaným vysvětlením v šedesátých letech bylo, že vládní fiskální stimuly povedou ke zvýšení agregátní poptávky. To by vedlo ke zvýšení poptávky po práci a došlo by

ke snížení nezaměstnanosti. Nicméně firmy nyní soutěží o menší počet potenciálních zaměstnanců. Firmy zvýší mzdy, aby přilákaly více pracovníků. To zvyšuje vyjednávací sílu pracovníků, kteří ji logicky využijí pro zvýšení platů. Tímto ovšem došlo ke zvýšení nákladů pro firmy, protože mzdové náklady jsou podstatnou částí celkových výrobních

nákladů. V konečném důsledku dochází ke zvýšení ceny finální výroby. Tak dochází k růstu cenové hladiny v celé ekonomice.

V šedesátých a sedmdesátých letech se Phillipsova křivka stala součástí vládní politiky řady států. Pomocí fiskální politiky vlády intervenovaly s cílem ovlivnit nezaměstnanost či inflaci. V sedmdesátých letech v důsledku strukturálních krizí ovšem došlo ke změně do té doby stabilního vztahu (Mulligan 2011).

Již před krizemi sedmdesátých let Edmund Phelps (1967) a Milton Friedman (1968) zpochybnil teoretické základy Phillipsova článku. Oba argumentovali, že nominální mzdy, které analyzoval Phillips, byly nepřiměřeně založeny na očekáváních pracovníků. Podle Phelpse a Friedmana bylo chování pracovníků závislé jen na reálných mzdách, které jsou očištěny o vliv změny cenové hladiny. Sice monetární expanze by vedla ke snížení nezaměstnanosti, ale došlo by k tomu jen krátkodobě. V dlouhém období by se reálné mzdy přizpůsobovaly tak, aby vyvážily nabídku a poptávku na trhu práce. V dlouhém období je tedy míra nezaměstnanosti nezávislá na inflaci. Jejich argumentace je tak velice blízká původní úvaze Johna S. Milla.

Přirozená míra nezaměstnanosti byla později v teorii nahrazena mírou nezaměstnanosti neakce-

lerující inflaci (zkráceně NAIRU z angl. non-accelerating inflation rate of unemployment). V dlouhodobém horizontu má Phillipsova křivka tvar svislé čáry, která je rovna NAIRU. Podle závěrů Phelpse a Friedmana volba mezi mírou nezaměstnanosti a inflace existuje jen v krátkém období, ale v dlouhém období není přítomna. Po další dobu převážil názor monetaristů jako Phelpse a Fridmana a Phillipsova křivka přestala být považována za vhodný nástroj pro intervence vlády do ekonomiky (Mulligan 2002).

Po obdobích nízké inflace v osmdesátých a devadesátých letech byla Phillipsova křivka neoknesiánci znovu přepracována po stránce její strukturální interpretace. Tato nová keynesiánská Phillipsova křivka (v aglickém originálu New Keynesian Phillips Curve) předpokládá přítomnost nominálních cenových rigidit (Hornstein 2008).

Mezi teoretiky stále existuje debata o Phillipsově křivce. Podle Ma (2012) se Phillipsova křivka v současné ekonomii zaměřuje na identifikaci a hledání kompromisu mezi mírou inflace a mírou nezaměstnanosti jako v šedesátých letech. V současné době se stále vede diskuse kolem Phillipsovy křivky, většinou však převládají otázky týkající se ekonomické recese a její řešení s ohledem na teoretické možnosti závislosti inflace a nezaměstnanosti. Phillipsova křivka byla především dobře při-

jata keynesiánci, protože jim poskytla užitečný nástroj pro konceptualizaci hospodářské politiky s cílem adaptovat nominální mzdy a nezaměstnanost co možná nejlepším způsobem (Ma 2012).

2. Použitá data a metodologie

Pro ověření závislosti mezi inflací a nezaměstnaností, tak jak ji prezentovali Samuelson a Solow, byly použity časové řady změn spotřebitelských cen a harmonizovaná míra nezaměstnanosti. Byla použita data z databáze OECD (2015). Jednalo se o data s roční frekvencí za období 1956 až 2014. Charakteristika obou časových řad je uvedena v tabulce 1. Jak bylo výše zmíněno, byly vybrány státy Japonsko a USA, protože u těchto států byly dostupné časové řady nejdéle.

Regresní modely byly odhadnuty v běžně používaném ekonometrickém programu Gretl. Inflace v modelu vystupovala jako vysvětlovaná proměnná a nezaměstnanost byla pak vysvětlující proměnná. Pro zajištění neměnného rozptylu reziduí modelu (homoscedasticity) byly obě proměnné logaritmovány. Protože některá pozorování dosahovala záporných hodnot, bylo k hodnotám přičteno kladné číslo (1), aby mohly být logaritmy vypočteny. Při studiu charakteristik dat zjistíme, že inflace je oproti nezaměstnanosti více variabilní u obou

Tabulka č. 1 » Charakter použitých dat

Země	Proměnná	Minimum	Maximum	Průměr	Medián	Rozptyl	Variační koeficient
USA	inflace	-0,40	13,50	3,80	3,00	7,46	2,49
	nezaměstnanost	3,51	9,71	6,04	5,67	2,41	0,43
	log(inflace + 5)	0,66	1,27	0,93	0,90	0,01	0,02
	log(nezaměstnanost + 5)	0,93	1,17	1,04	1,03	0,00	0,00
Japonsko	inflace	-0,90	23,20	3,12	2,00	16,79	8,40
	nezaměstnanost	1,13	5,38	2,74	2,29	1,66	0,73
	log(inflace + 5)	0,57	1,45	0,87	0,85	0,03	0,04
	log(nezaměstnanost + 5)	0,79	1,02	0,88	0,86	0,00	0,01

Pramen: vlastní výpočty



→ dvou států. Jak rozdíl minima a maxima, tak hodnoty rozptylu a variačního koeficientu jsou pro inflaci u obou dvou států vyšší než tyto hodnoty pro nezaměstnanost. Po úpravě, kdy byly obě řady rozšířeny a posléze logaritmovány, se jejich variabilita značně snížila. Tuto logaritmickou úpravu použil i sám Phillips ve své původní studii z roku 1958.

Pro odstranění autokorelace reziduí byly modely odhadnuty pomocí metody Cochrane-Orcutt. Tato metoda oproti metodě nejmenších čtverců poskytne upravené hodnoty koeficientů tak, aby došlo k podstatnému snížení korelace reziduí modelu v čase t a předcházejícím $t - 1$.

3. Výsledky

Oba modely prokázaly, že na základě ročních dat v období 1956–2014 byla inflace nepřímo úměrná nezaměstnanosti. Modely jsou statisticky významné a dobře tento vztah popisují.

Nejprve byl odhadnut model 1, který popisuje vztah inflace a nezaměstnanosti v USA. Jedná se o lineárně regresní model, který byl odhadnut po-

mocí metody Cochrane-Orcutt. Datový výstup této metody je dostupný v tabulce 2.

Statistický výstup modelu 1 získaný z programu Gretl je dostupný v tabulce 3. Model 1 je charakterizován rovnicí (1). Logaritmus inflace je roven součtu konstanty 22,45 a logaritmu nezaměstnanosti. Koeficient u logaritmu nezaměstnanosti dosahuje záporné hodnoty, což svědčí o nepřímé úměrnosti mezi sledovanými proměnnými. Člen u_t představuje chybovou složku modelu:

$$\log(\text{inflation} + 1) = 22,45 - 12,96 * \log(\text{nezaměstnanost} + 1) + u_t \quad (1)$$

Jak je patrné z tabulky 3, všechny proměnné modelu jsou významné na hladině významnosti 5%.

Další statistiky modelu jsou uvedeny v tabulce 4. Model na základě dat nezaměstnanosti dokáže vysvětlit 68 % variability inflace. Dle F-testu je model jako celek významný při hladině významnosti 5%. Autokorelace reziduí po použití metody Cochrane-Orcutt se v modelu již nevyskytuje.

V tabulce 5 je dostupný výstup pro ARCH test, který měří variabilitu reziduí modelu. Dle výsled-

Tabulka č. 2 » Provádění interaktivního výpočtu rho pomocí metody Cochrane-Orcutt pro model USA

ITER	rho	ESS
1	0,79117	137,918
2	0,84337	136,515
3	0,84505	136,514
4	0,84510	136,514
5	0,84510	136,514

Pramen: vlastní výpočty

Tabulka č. 3 » Proměnné modelu 1 pro závislou proměnnou $\log_{USA}(\text{inflation} + 1)$

Proměnná	Koeficient	Směrodatná chyba	t-podíl	p-hodnota
konstanta	22,4494	6,00866	3,733	0,0004***
$\log_{USA}(\text{nezaměstnanost} + 1)$	-12,9558	5,59012	-2,318	0,0241**

Pramen: vlastní výpočty

Tabulka č. 4 » Statistika modelu USA založená na rho diferencovaných datech

Střední hodnota závisle proměnné	8,83621	Směrodatná odchylka závisle proměnné	2,76258
Součet čtverců reziduí	136,514	Směrodatná chyba regrese	1,56133
Koeficient determinace	0,68806	Adjustovaný koeficient determinace	0,68249
F(1, 56)	5,3714	p-hodnota (F)	0,02415
rho (koeficient autokorelace)	0,22472	Durbin-Watsonova statistika	1,53527

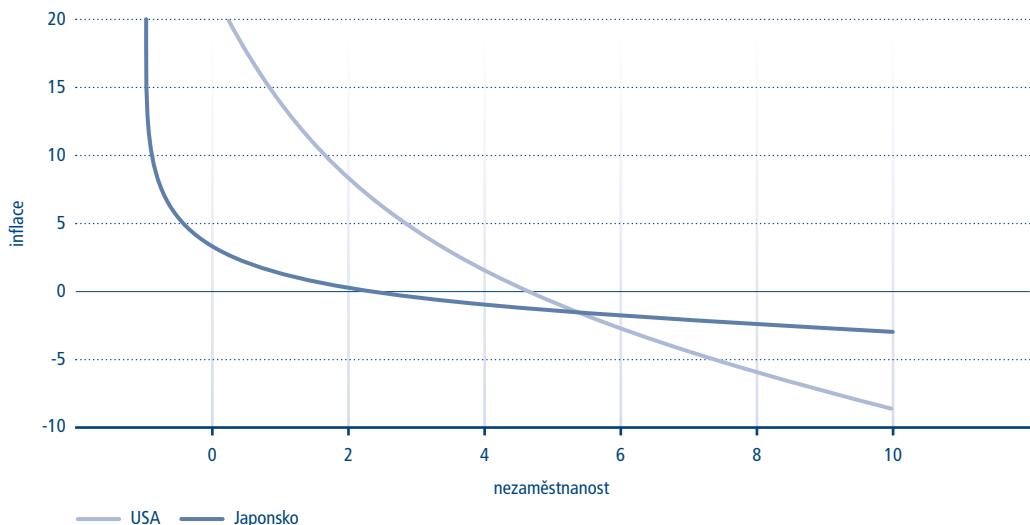
Pramen: vlastní výpočty

Tabulka č. 5 » Test modelu USA pro ARCH řádu 1

Parametr	Koeficient	Směrodatná chyba	t-podíl	p-hodnota
alpha(0)	1,88296	0,737283	2,554	0,0135**
alpha(1)	0,201624	0,132209	1,525	0,1330
Nulová hypotéza: není zde žádný ARCH efekt				
Testovací statistika: LM = 2,31254				
s p-hodnotou = $P(\chi^2\text{-kvadrát}(1) > 2,31254) = 0,128334$				

Pramen: vlastní výpočty

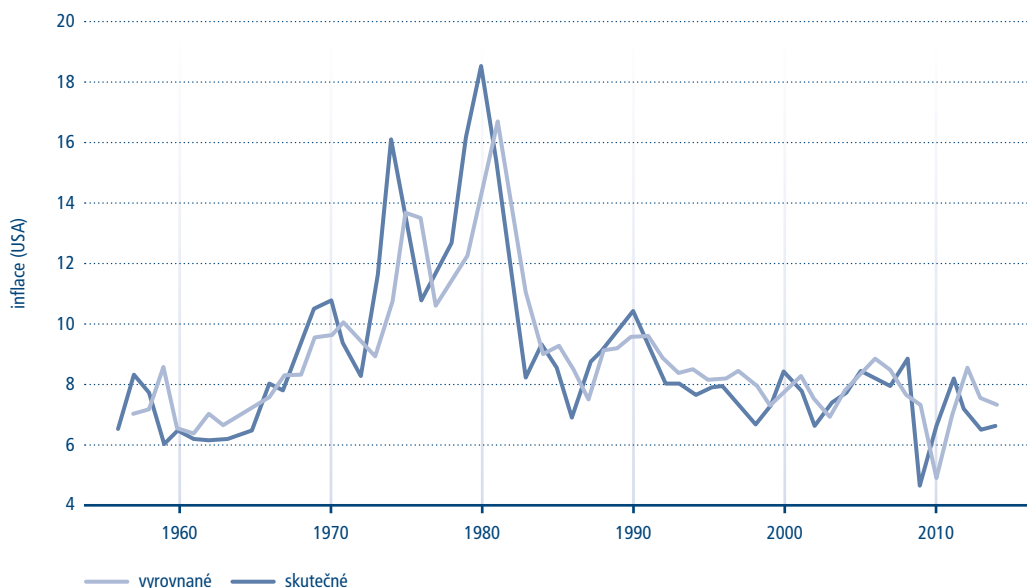
Graf č. 2 » Ilustrace modelů Phillipsovy křivky pro Japonsko a USA



Pramen: vlastní zpracování



→ Graf č. 3 » Charakter použitých dat — model 1



Pramen: vlastní zpracování

ku testu můžeme při hladině významnosti 5 % říci, že rozptyl reziduí je ve všech sledovaných obdobích konstantní.

V grafu 2 jsou graficky znázorněny rovnice modelů USA i Japonska. Na horizontální ose je znázorněna nezaměstnanost a na vertikální ose je znázorněna inflace. Toto grafické znázornění bylo vytvořeno v online aplikaci Wolfram Alpha (dostupné na www.wolframalpha.com).

Křivky v grafu 2 charakterizují vztah mezi inflací a nezaměstnaností v krátkém období v obou zemích. Pro vyjádření křivky v dlouhém období bylo zapotřebí využít jiných nástrojů a přístupů, než jaké jsou použity v tomto článku.

Graf 3 ilustruje, jak model 1 pro USA na základě dat nezaměstnanosti vysvětluje inflaci. Jak je z grafu zřejmé, odhadnutý model dobře vysvětluje původní data. Je vhodné ještě dodat, že k původním datům byla připočtena hodnota +1 pro umožnění kalkulace logaritmů. Vlastní data inflace jsou o 1 nižší.

Odhadnutý lineárně regresní model 2 popisuje vztah inflace a nezaměstnanosti v Japonsku. Jedná se o lineárně regresní model, který byl odhadnut pomocí metody Cochrane-Orcutt. Datový výstup této metody je dostupný v tabulce 6.

Datový výstup modelu 2 se všemi proměnnými získaný pomocí programu Gretl je dostupný v tabulce 7.

Model 2 je charakterizován rovnicí (2). Inflace a nezaměstnanost je vysvětlována podobně jako v předchozím modelu, ale hodnoty koeficientů jsou podstatně nižší. I v tomto případě byla prokázána nepřímá úměrnost mezi inflací a nezaměstnaností:

$$\log(\text{inlace} + 1) = 3,14 - 2,55 * \log(\text{nezaměstnanost} + 1) + u_t \quad (2)$$

Jak je patrné z tabulky 8, všechny proměnné modelu jsou významné na hladině významnosti nižší než 1 %. Model na základě dat nezaměstna-

nosti dokáže vysvětlit 81 % variability inflace. Dle F-testu je model jako celek významný při hladině významnosti 0,1 %.

Autokorelace reziduí po použití metody Cochran-Orcutt se v modelu již nevyskytuje. V tabulce 9 je dostupný výstup pro ARCH test, který měří variabilitu reziduí modelu. Dle výsledku testu může-

me při hladině významnosti 5 % říci, že rozptyl reziduí je ve všech sledovaných obdobích konstantní.

Když výstupy pro oba modely porovnáme, můžeme dojít k závěru, že model pro Japonsko relativně lépe vysvětluje data a je v řadě ohledů statisticky významnější. Je ale nutné dodat, že statisticky významné jsou oba modely.

Tabulka č. 6 » Provádění interaktivního výpočtu rho pomocí metody Cochran-Orcutt pro model Japonska

ITER	rho	ESS
1	0,65462	0,364241
2	0,68430	0,363410
3	0,69324	0,363330
4	0,69644	0,363319
5	0,69765	0,363317
6	0,69812	0,363317
7	0,69830	0,363317
8	0,69837	0,363317
9	0,69840	0,363317

Pramen: vlastní výpočty

Tabulka č. 7 » Proměnné modelu 2 pro závislou proměnnou $\log_{\text{JAPONSKO}}(\text{inflace} + 1)$

Proměnná	Koeficient	Směrodatná chyba	t-podíl	p-hodnota
konstanta	3,13801	0,373422	8,403	1,68e-011***
$\log_{\text{JAPONSKO}}(\text{nezaměstnanost} + 1)$	-2,55292	0,419566	-6,085	1,11e-07***

Pramen: vlastní výpočty

Tabulka č. 8 » Statistika modelu Japonska založená na rho diferencovaných datech

Střední hodnota závisle proměnné	0,869747	Směrodatná odchylka závisle proměnné	0,184799
Součet čtverců reziduí	0,363317	Směrodatná chyba regrese	0,080547
Koeficient determinace	0,814498	Adjustovaný koeficient determinace	0,811185
F(1, 56)	37,02323	p-hodnota (F)	1,11e-07
rho (koeficient autokorelace)	-0,042012	Durbin-Watsonova statistika	2,038962

Pramen: vlastní výpočty

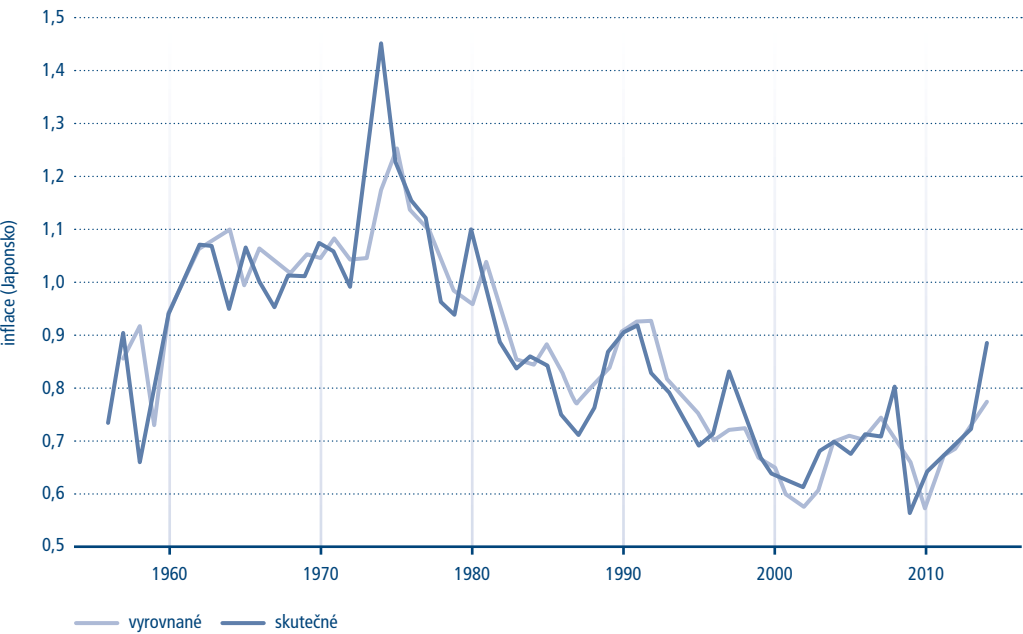


→ Tabulka č. 9 » Test modelu Japonska pro ARCH řádu 1

Parametr	Koeficient	Směrodatná chyba	t-podíl	p-hodnota
alpha(0)	0,00555671	0,00210332	2,642	0,0107**
alpha(1)	0,123149	0,133957	0,9193	0,3619
Nulová hypotéza: není zde žádný ARCH efekt Testovací statistika: LM = 0,862626 s p-hodnotou = P(chí-kvadrát(1) > 0,862626) = 0,353005				

Pramen: vlastní výpočty

Graf č. 4 » Charakter použitých dat — model 2



Pramen: vlastní zpracování

Graf 4 ilustruje, jak model 2 pro Japonsko na základě dat nezaměstnanosti vysvětluje inflaci. Jak je z grafu patrné, model dobře vysvětluje původní data. Je vhodné ještě dodat, že k původním datům byla připočtena hodnota +1 pro umožnění kalkulace logaritmů. Vlastní data inflace jsou o 1 nižší.

4. Diskuse výsledků

Pokud porovnáme křivky obou modelů, zjistíme, že Phillipsovy křivky pro Japonsko a USA mají odlišný sklon. Pro jednoduchost substituujeme nezaměstnanost za x . Pomocí derivace $\frac{d}{dx} (-2,55 * \log(x+1))$ získáme směrnici Phillipsovy křivky pro Japonsko $\frac{-2,55}{(x+1)}$. Podobně derivací $\frac{d}{dx} (-12,96 * \log(x+1))$ získáme směrnici Phillipsovy křivky

pro USA $\frac{-12,96}{(x+1)}$. V grafu 5 můžeme porovnat průběh směrnic obou křivek, na horizontální ose jsou hodnoty x , na vertikální ose jsou pak vlastní hodnoty směrnic.

Uvažujme případ, kdy jak v Japonsku, tak v USA je nezaměstnanost na stejné hodnotě (např. 5 %). Pokud dojde v obou státech ke snížení nezaměstnanosti (například v důsledku fiskální expanze) o stejnou úroveň (např. z 5 % na 4 %), tak lze očekávat, že inflace by vzrostla více v USA než v Japonsku. Pokud bychom uvažovali, že zvýšení cenové hladiny by vyvolalo snížení nezaměstnanosti, tak její zvýšení v Japonsku o jednu jednotku by vedlo k vyššímu snížení nezaměstnanosti, než pokud by došlo ke zvýšení cenové hladiny v USA.

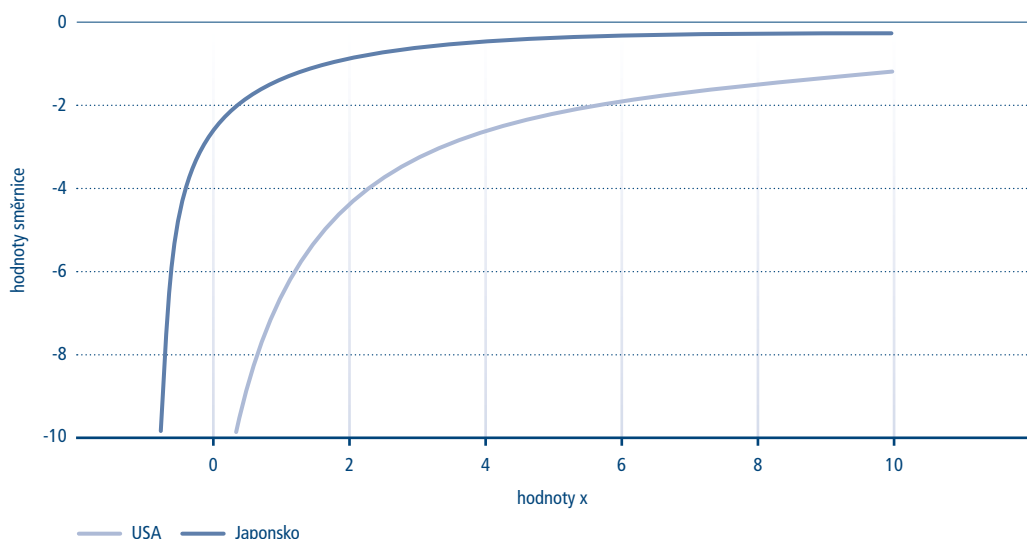
Příčiny rozdílu sklonu Phillipsových křivek v obou státech lze vysvětlit rozdílným vývojem obou zemí. Od devadesátých let se Japonsko potýká s velice nízkými měrami inflace. Levin (2014) a řada dalších autorů popisují deflaci jako chronický problém, se kterým se země potýká od 90. let dvacátého století. K deflaci v Japonsku došlo, jak je

patrné z grafu 6, v letech 1995, 1999–2005 a 2009–2012.

Pokles cenové hladiny souvisí se slabým růstem japonské ekonomiky, od 90. let se v zemi střídají období stagnace s krátkodobým oživením. V ekonomickém slangu můžeme narazit na termín „růstová recese“ (v angl. originále „growth recession“). K růstové recesi dojde, pokud ekonomika roste tak slabě, že tento růst je slabší než vlastní expanze výrobní kapacity ekonomiky. V důsledku toho roste počet strojů a zaměstnanců, kteří nejsou zapojováni do výroby (Krugman 2009).

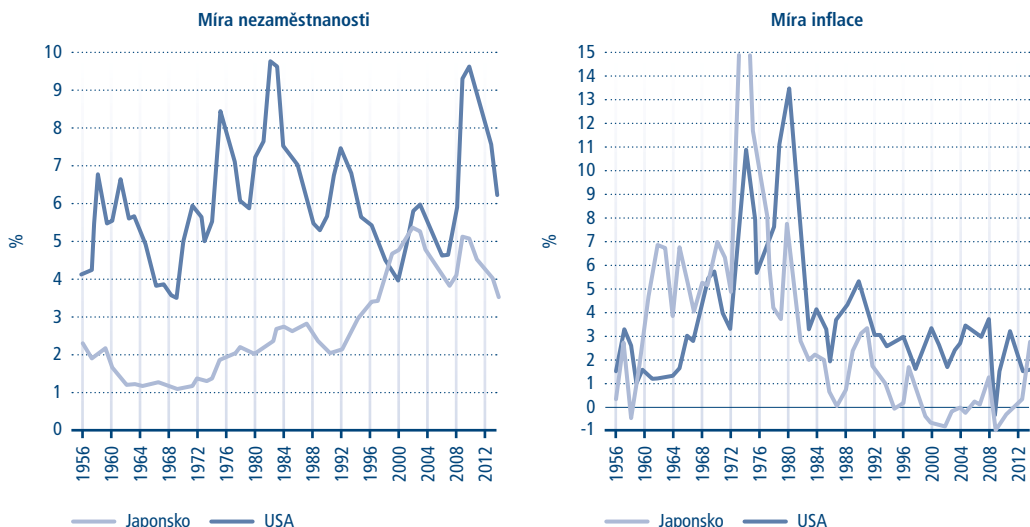
Japonsko zažilo tuto situaci po přibližně dekádě, dle Paula Krugmana (2009) zkušenost Japonska by mohla být lépe popsána termínem ještě o kategorii horším – růstová deprese (v angl. originále „growth depression“). Řada japonských vlád se snažila pomocí fiskální expanze nastartovat ekonomiku. Nicméně očekávaný výsledek se nedostavil. K tomu je nutné ještě dodat, že vlády vlivem těchto expanzí hospodařily s deficitem a docházelo k růstu veřejného dluhu. Ten dosahoval

Graf č. 5 » Charakter použitých dat



Pramen: vlastní zpracování



→ Graf č. 6 » *Nezaměstnanost a inflace v Japonsku a USA v letech 1956–2014*

Pramen: údaje z databáze OECD (2015); vlastní zpracování

v roce 2013 hodnoty 230 % hrubého domácího produktu Japonska (OECD 2015).

Přesto se Japonsko může pyšnit v porovnání s řadou ostatních států vysoce kvalifikovanou pracovní silou, novými technologiemi v řadě oborů, či stabilním a vysoce efektivním vládním aparátem (Krugman 2009).

Rozdíly mezi nezaměstnaností v Japonsku a USA jsou zobrazeny v grafu 6. Nezaměstnanost v Japonsku byla po většinu let nižší než v USA. Je pozoruhodné, že i v letech přetrvávající stagnace v devadesátých letech nezaměstnanost v Japonsku rostla přibližně na úroveň hodnot, kdy byla nezaměstnanost v USA naopak nejlepší.

Inflaci v USA lze charakterizovat tak, že její vývoj byl typický pro rozvinuté země v tomto období. Na rozdíl od Japonska se USA nemusely potýkat s dlouhodobou stagnací během posledních 25 let.

Vyšší úroveň nezaměstnanosti v USA oproti Japonsku lze přisuzovat řadě faktorů. USA mají vysoké kvalitní vzdělávací systém, ale především univerzitní vzdělání je vysoce nákladné a je tak méně dostupné než v Japonsku. Když poměříme

samotné výsledky hodnocení úspěšnosti studentů při zkouškách PISA (v angl. originále Programme for International Student Assessment), zjistíme, že japonští studenti si ve všech sledovaných oborech vedou přibližně o 5 % lépe než američtí studenti (OECD 2011). Z toho je možné usuzovat, že japonské školství dokáže studenty lépe připravit pro jejich budoucí povolání; takto by mohla být vysvětlována nižší úroveň japonské nezaměstnanosti.

Svou roli bude hrát i specifický styl managementu a vztah mezi zaměstnanci a zaměstnavateli v Japonsku. Pro Japonsko je typické silné sepětí mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Samotná organizace společností je velice hierarchická, ale vedoucím se přikládá vysoká zodpovědnost pro dosažení výsledků. Pro podřízené je typické, že vysoce respektují své vedoucí. Když k tomu připočteme ještě skutečnost, že pro Japonsko jsou typické velké korporace, ve kterých je zvykem, že se starají o své zaměstnance takřka od „kolébky“ do „hrobu“ (Zadrazilová 2007), získáme společnost, pro kterou je typická nízká fluktuace zaměstnanců a nízká míra nezaměstnanosti.

Když vezmeme v potaz tato zjištění týkající se rozdílů mezi inflací a nezaměstnaností v obou zemích a budeme na ně pohlížet přes výstupy odhadnutých modelů Phillipsových křivek, můžeme dospět k závěru, že ke snížení nezaměstnanosti o stejnou úroveň by bylo v Japonsku zapotřebí dosažení nižší inflace než v USA.

5. Závěr

Cílem tohoto článku bylo analyzovat původní prameny, které byly zásadní pro vytvoření dnešního konceptu Phillipsovy křivky, a v dalším kroku pomocí regresního modelu odhadnout vztah mezi inflací a nezaměstnaností v USA a Japonsku.

Analýzou původních článků bylo zjištěno, že Phillipsova křivka byla teoreticky předpokládána

Davidem Humem asi o 200 let dříve (roku 1752) před publikováním původního článku Williama Phillipse v roce 1958. Nicméně první ekonom, který upozornil na zápornou korelaci mezi inflací a nezaměstnaností, byl Irving Fisher v článku z roku 1926.

Regresní modely prokázaly záporný vztah mezi inflací a nezaměstnaností v Japonsku a USA na ročních datech v období 1956 až 2014. Oba modely jsou statisticky významné a dobře vysvětlují původní data.

Rozdíly mezi regresními modely pro sledované země lze vysvětlit nízkým ekonomickým růstem, a tedy i nižší inflací v Japonsku na jedné straně a odlišným školním systémem s lepšími výsledky a nižší fluktuací zaměstnanců v Japonsku na straně druhé.

LITERATURA A PRAMENY

1. FISHER, I. (1973): I Discovered the Phillips Curve: "A Statistical Relation between Unemployment and Price Changes". *Journal of Political Economy*, Vol. 81, No. 2, Part 1, pp. 496–502. [online] [cit. 2015-05-08]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1830534>
2. FRIEDMAN, M. (1968): The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 1–17. [online] [cit. 2015-05-09]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1831652>
3. HUMPHREY, T. M. (1985): The Early History of the Phillips Curve. *Economic Review*, September/October 1985, pp. 17–24. [online] [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: https://www.richmondfed.org/-/media/richmondfedorg/publications/research/economic_review/1985/pdf/er710502.pdf
4. KRUGMAN, P. (2009): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. W. W. Norton & Company, ISBN 978-0393337808
5. HORNSTEIN, A. (2008): Introduction to the New Keynesian Phillips Curve. *Economic Quarterly*, Vol. 94, No. 4, pp. 301–309. [online] [cit. 2015-07-20]. Dostupné z: https://www.richmondfed.org/-/media/richmondfedorg/publications/research/economic_quarterly/2008/fall/pdf/hornstein.pdf
6. LEVIN, A. (2014): Comment on "Chronic Deflation in Japan". *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 42–43. [online] [cit. 2015-07-10]. Dostupné z: <http://web.b.ebscohost.com.zdroje.vse.cz/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=5548af90-5276-4813-8327-21b26961d9ae%40sessionmgr114&vid=0&hid=102>
7. MA, J. (2012): Mystery of Modern Phillips Curve. *Modern Economy*, Vol. 3, No. 8, pp. 907–914. [online] [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: http://file.scirp.org/pdf/ME_2012123113522746.pdf
8. MULLIGAN, R. F. (2011): An Austrian Rehabilitation of the Phillips Curve. *Cato Journal*, Vol. 31, No. 1, pp. 87–98. [online] [cit. 2015-05-13]. Dostupné z: <http://search.proquest.com/docview/858458596?accountid=17203>
9. OECD (2011): *Lessons from PISA for the United States*. ISBN 978-92-64-09666-0. [online] [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/pisa/46623978.pdf>
10. OECD (2015): *Statistics*. [online] [cit. 2015-07-08]. Dostupné z: <http://stats.oecd.org/>



11. PHELPS, E. (1967): Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time. *Economica, New Series*, Vol. 34, No. 135, pp. 254–281. [online] [cit. 2015-05-08]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2552025>
12. PHILLIPS, A. W. (1958): The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957. *Economica, New Series*, Vol. 25, No. 100, pp. 283–299. [online] [cit. 2015-05-08]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2550759>
13. SAMUELSON, P. A., SOLOW, R. M. (1960): Problem of Achieving and Maintaining a Stable Price Level. Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy. *The American Economic Review*, Vol. 50, No. 2, pp. 177–194. [online] [cit. 2015-05-08]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1815021>
14. ZADRAŽILOVÁ, D. (2007): *Mezinárodní management*. Praha: Oeconomica, ISBN 978-80-245-1243-3

KLÍČOVÁ SLOVA

trh práce, inflace, nezaměstnanost, Phillipsova křivka

Phillips curve: the theory and the case of Japan and the USA

ABSTRACT

British economist W. Phillips pointed out in his article from 1958 that there is an inverse relationship between inflation rate and unemployment rate. This relationship is in the economic literature graphically depicted as the Phillips curve and under this term it is widely known. The results of our estimated linear regression models acknowledged this inverse relationship using the annual data in the USA and Japan in the time period of 1956–2014. This work focuses also on the fundamental theoretical views on the subject of prominent economists who were researching dealing with this topic before Phillips' article from 1958 and also in subsequent periods.

KEYWORDS

labour market, inflation, unemployment, Phillips curve

JEL CLASSIFICATION

E24, E31, O57



Země BRIC — země státního kapitalismu

► doc. Ing. Martina Jiráňková, Ph.D. » vedoucí Katedry světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* Brazílie, Rusko, Indie a Čína, tedy země BRIC, jsou jedním z motorů světové ekonomiky. Uvedenou zkratku, která se velmi rychle vžila, použil poprvé J. O'Neill v roce 2001 víceméně náhodně a ze zemí BRIC se stal rázem významný fenomén. Autor tak zkráceně pojmenoval největší rozvíjející se ekonomiky tehdejšího i současného světa, se kterými je třeba i do budoucnosti počítat.

Tato stať se však zabývá zejména fenoménem státního kapitalismu, který v uvedených zemích je v různých podobách aplikován. Cílem statí je tak nejprve analyzovat dosavadní vývoj zemí BRIC v období 2003–2015, jakož i dále poukázat na systémy státního kapitalismu v těchto zemích existující a diskutovat některé otázky se státním kapitalismem spojené.

1. Vývoj zemí BRIC — prognóza a skutečnost

V říjnu roku 2003 publikovala investiční banka Goldman Sachs studii s názvem „*Dreaming With BRICs: The Path to 2050*“, ve které bylo navázáno na jinou její publikaci, a to „*Building Better Global Economic BRICs*“, ve které Jim O'Neill poprvé použil akronymu BRIC k označení velkých rozvíjejících se zemí — Brazílie, Ruska, Indie a Číny. Nava-

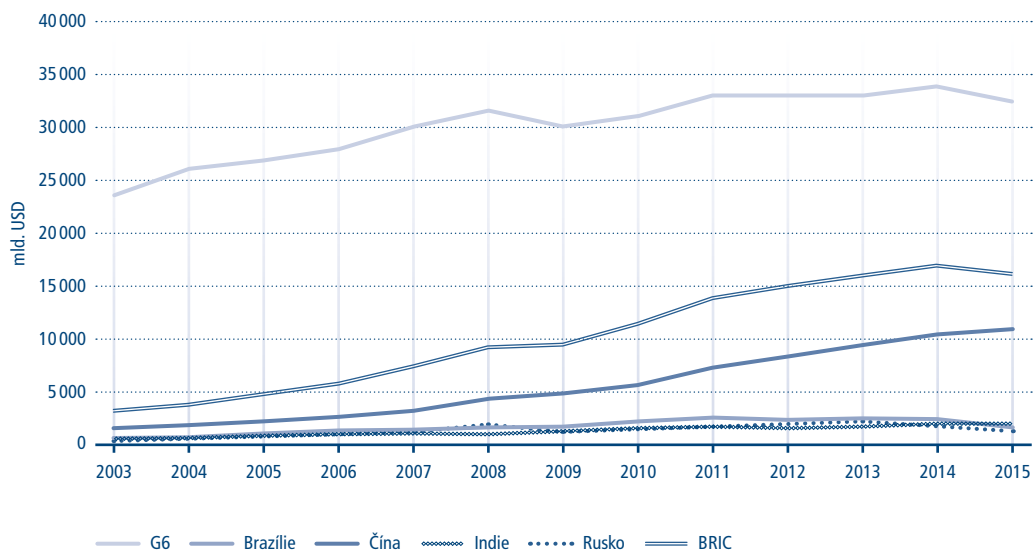
zuující studie predikovala následující závěry (Wilson, Purushothaman, 2003):

- Za méně než 40 let mohou být ekonomiky zemí BRIC větší než ekonomiky zemí G6² vyjádřeno v USD, do roku 2025 mohou činit více než polovinu jejich velikosti (v době vzniku studie činily země BRIC méně než 15 %), v roce 2050 pouze Japonsko a USA mohou být mezi 6 největšími ekonomikami vyjádřeno v USD.
- Přibližně 2/3 jejich růstu HDP v USD by mělo mít původ ve vyšším reálném růstu s rovnováhou prostřednictvím apreciacie měn. Reálná apreciacie měn zemí BRIC by mohla dosáhnout až 300 % v příštích 50 letech (průměrně 2,5 % ročně).
- Posun této skupiny zemí směrem k zemím G6 bude stálý po celé období, avšak nejrychlejší v počátečních 30 letech, ke konci tohoto období bude zpomalovat, s výjimkou Indie, kde se bude držet tempo růstu HDP nad 3 % ročně. Jednotlivci budou v zemích BRIC v průměru stále chudší než v zemích G6, avšak s výjimkou Ruska. Čínský HDP na obyvatele bude přibližně stejný jako ve vyspělých ekonomikách v době vzniku studie (přibližně 30 000 USD na obyvatele).

¹ Článek byl zpracován s institucionální podporou Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

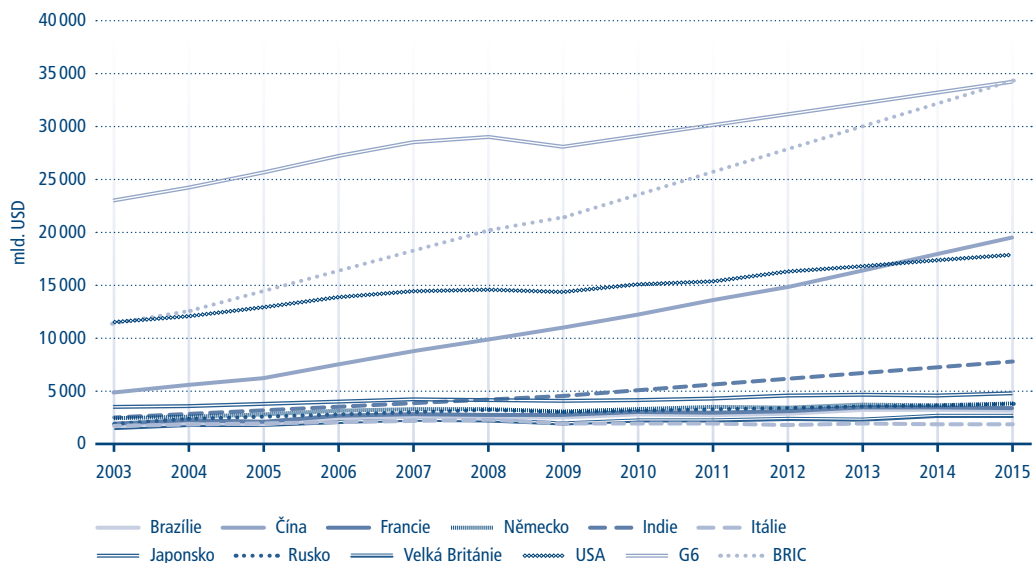
² Skupina je tvořena USA, Japonskem, Německem, Velkou Británií, Francií a Itálií.

➔ **Graf č. 1 » Hrubý domácí produkt v běžných cenách (v mld. USD)**



Pramen: IMF (2016)

Graf č. 2 » Hrubý domácí produkt v paritě kupní síly (v mld. USD)



Pramen: IMF (2016)

- Nejdříve v roce 2009 bude roční růst v dolarových výdajích u zemí BRIC větší než u zemí G6, pak do roku 2025 více než dvakrát větší a do roku 2050 více než čtyřikrát větší.

Od doby vydání studie uběhlo již 13 let, proto není bez zajímavosti se nejprve podívat, jak si země BRIC vedou ve čtvrtině prognózovaného období v porovnání s uvedenou skupinou zemí G6.

Celková suma HDP vyrobená v zemích G6 vzrostla z 23,693 bilionu USD v roce 2003 na 32,514 bilionu USD (v běžných cenách) v roce 2015. Suma HDP zemí BRIC pak vzrostla z 3,296 bilionu USD v roce 2003 na 16,170 bilionu USD v roce 2015, což je pětinasobný nárůst. Země BRIC tak dosáhly v tomto pojetí poloviny velikosti zemí G6. Z jednotlivých zemí skupiny je pak z grafu 1 patrný setrvalý růst HDP v Číně, a to z 1,66 bilionu USD v roce 2003 na 10,928 bilionu USD v roce 2015, s daleko největším podílem Číny na celkovém HDP zemí BRIC (graf 1, IMF, 2016). V paritě kupní síly pak skupina zemí BRIC země G6 v roce 2015 již předstihla, dosáhla 34,267 bilionu USD. Největší podíl na HDP celé skupiny má Čína, již se HDP v PPP od roku 2003 do roku 2015 téměř zčtyřnásobil z přibližně 5 bilionů USD na 19,392 bilionu USD. Patrný je i růst absolutního HDP Indie. Její HDP v PPP vzrostl přibližně třikrát, z 2,59 bilionu USD na 7,965 bilionu USD (graf 2, IMF, 2016). Z grafu 2 je pak rovněž patrné, že velikost čínského HDP v PPP předstihla HDP USA v roce 2014.

Analogicky z uvedeného vyplývají změny procentuálních podílů na světovém HDP. Zatímco podíl každé jednotlivé země skupiny G6 klesl (u USA z 20 % na 15,8 %), podíl Číny na světovém HDP vzrostl z 8,8 % na 17 %, stejně tak i Indie ze 4,5 % na 7 %, avšak podíl Brazílie a Ruska naopak klesl (graf 3, IMF, 2016).

Z hlediska ekonomické úrovně si země BRIC opět ponechávaly velkou dynamiku: HDP Číny v PPP na obyvatele vzrostl mezi lety 2003 a 2015 3,6krát, Indie 2,6krát, Ruska 1,8krát a Brazí-

lie 1,6krát. Americký HDP na obyvatele ve stejném období vzrostl z 39 591 USD na 55 805 USD, tedy 1,4krát (graf 4, IMF, 2016).

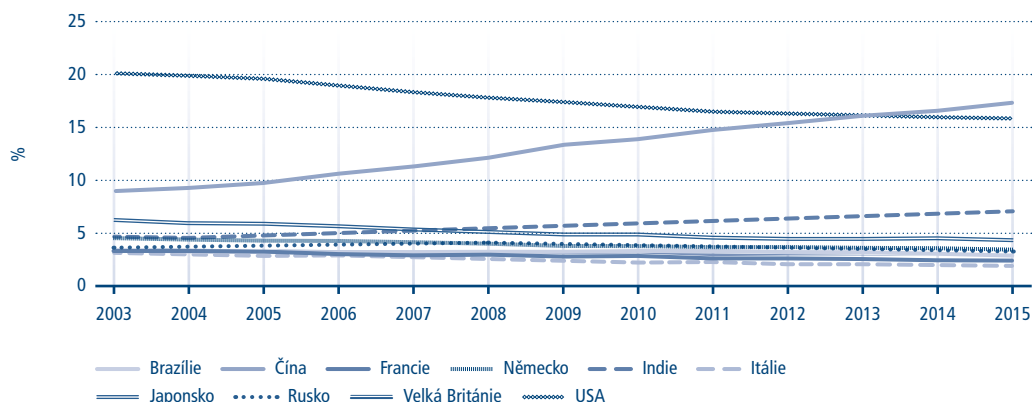
Dle uvedených statistických údajů lze konstatovat, že země BRIC si v uvedeném období zejména z hlediska ekonomické síly a ekonomické úrovně vedly dobře. Nejnižší HDP na obyvatele v PPP mělo ze zemí G6 v roce 2003 Japonsko – 27 489 USD. V roce 2015 přitom dosáhlo Rusko HDP na obyvatele v PPP již 25 410 USD, Brazílie 15 614 USD, Čína 14 107 USD a s relativně velkým odstupem se umístila Indie – 6161 USD. Cesta ke studii prognózovaným 30 000 USD na obyvatele se tak zatím zdá dobře nastoupená, i když lze očekávat s rostoucí ekonomickou úrovní postupně klesající dynamiku.

Při hodnocení ročních temp růstu ekonomik jsou patrné velké výkyvy, což souviselo jednak s domácím ekonomicko-politickým vývojem, a zejména pak s událostmi ve světové ekonomice, především s finanční a ekonomickou krizí v letech 2008 a 2009 a jejími dopady v letech následujících. Nejvyššími tempy ze všech zemí rostla opět Čína, i když se tato dynamika v uvedeném období soustavně snižovala z 10 % v roce 2003 na 6,9 % v roce 2015 (viz dále v textu), její průměrné tempo růstu v uvedeném období činilo 9,75 %. Podobně dynamicky se v uvedeném období vyvíjela Indie – mezi 5,61 % a 10,26 % (průměrné tempo růstu 7,7 %), s překvapivými růsty v letech krizových (8,48 % v roce 2009) a pokrizových (10,26 % v roce 2010)³ (graf 5, IMF, 2016). Ze zemí BRIC pak Rusko po počátečních relativně vysokých tempech až více než 8 % ročně po finanční a ekonomické krizi podstatně svá tempa růstu snížilo a v roce 2015 se propadlo dokonce do záporu, podobně jako Brazílie (průměrné tempo růstu Ruska v uvedeném období činilo 3,5 % a Brazílie 2,9 %).

Měny vyspělých zemí skupiny G6 (graf 6, OECD, 2016) v letech 2009 až 2012 vykazovaly z hlediska reálného efektivního měnového kurzu stabilitu, po roce 2012 pak tento vývoj pokračoval

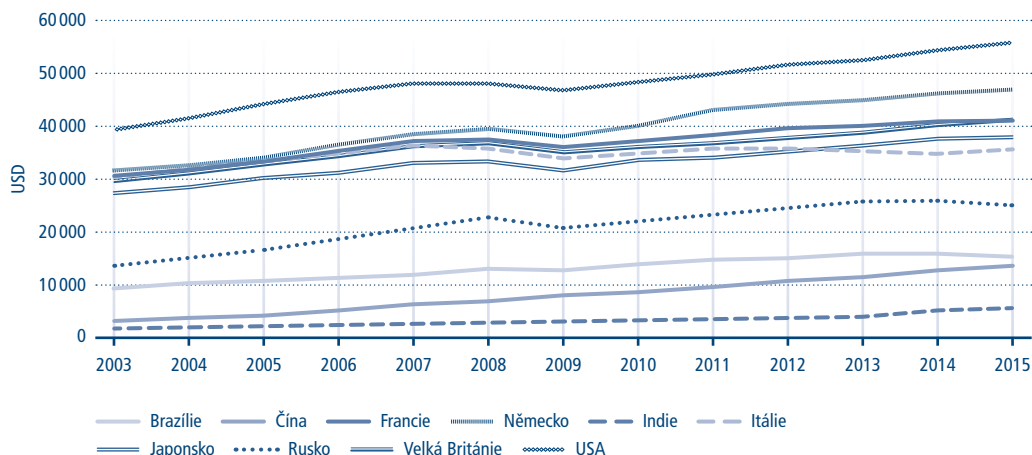
³ Uvedený vývoj by vyžadoval hlubší analýzu, která však není předmětem tohoto textu.

→ Graf č. 3 » Podíl na světovém hrubém domácím produktu v paritě kupní síly (v %)



Pramen: IMF (2016)

Graf č. 4 » Hrubý domácí produkt v paritě kupní síly na obyvatele (v USD)



Pramen: IMF (2016)

s výjimkou Japonska, jehož reálný efektivní měnový kurz oslabil a země tímto získala na konkurenceschopnosti.

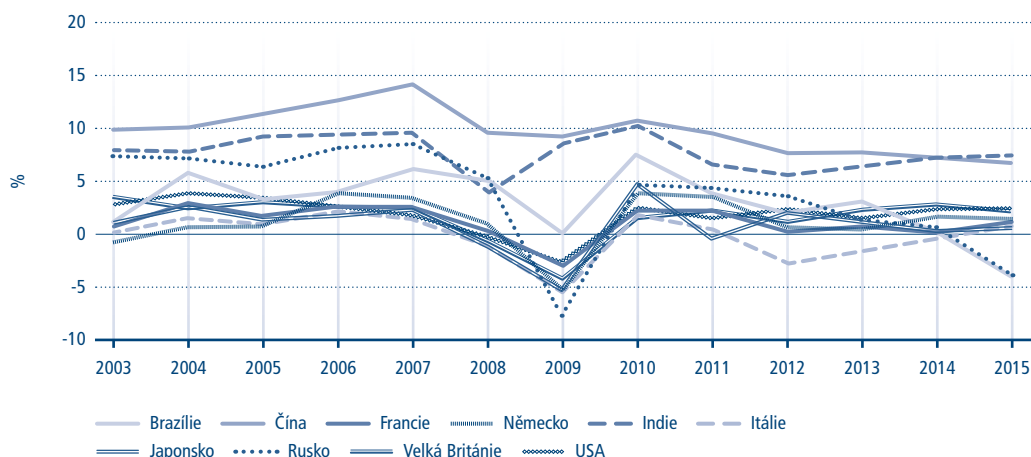
Čínská měna po celé sledované období zpevňovala (graf 7, OECD, 2016), i když ne tak, jak by odpovídalo čínským přebytkům běžného účtu platební bilance. Jak známo, čínská manipulace

s měnovým kurzem s cílem podpory domácího exportu je předmětem kritiky ze strany vyspělých zemí. Reálný efektivní měnový kurz Číny vzrostl přibližně o 1/3, i přesto je měnový kurz držen vědomě jako podhodnocený. Měna Indie do roku 2010 cca o 15 % zhodnotila, posléze opět ne příliš významně oslabovala. Brazílský real od roku 2003

do roku 2011 nepřetržitě zpevňoval — téměř jednou tolik —, v letech 2003 až 2007 země vykazovala mírné přebytky běžného účtu, v letech 2012–2013 v souvislosti s ekonomickým vývojem země pak brazilský real oslabil, od roku 2009 země pře-

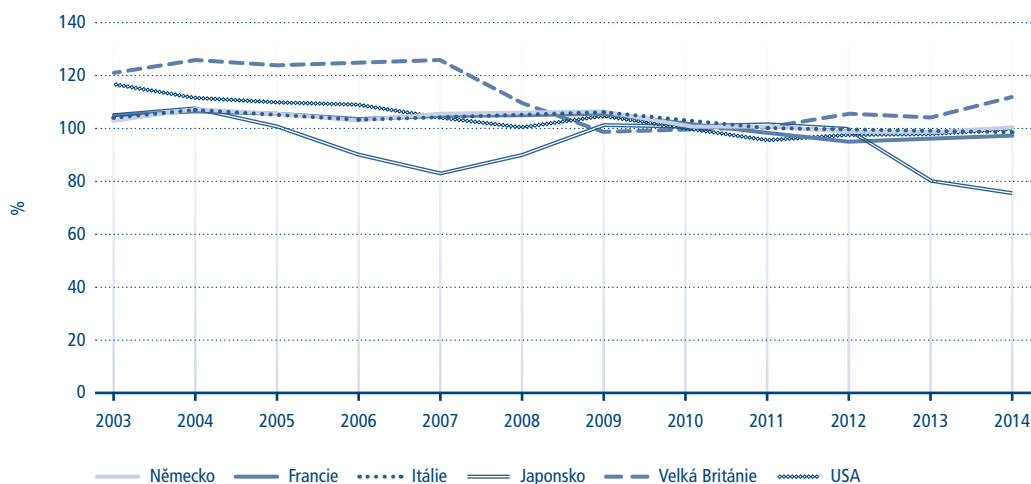
šla svým běžným účtem do pasiva. Ruský rubl pak zpevňoval až do roku 2013, kdy země jako významný surovinový exportér vykazovala relativně vysoké přebytky běžného účtu s maximem až 11,1 % HDP v roce 2005. Měna zhodnotila cca

Graf č. 5 » Tempo růstu hrubého domácího produktu (v %)



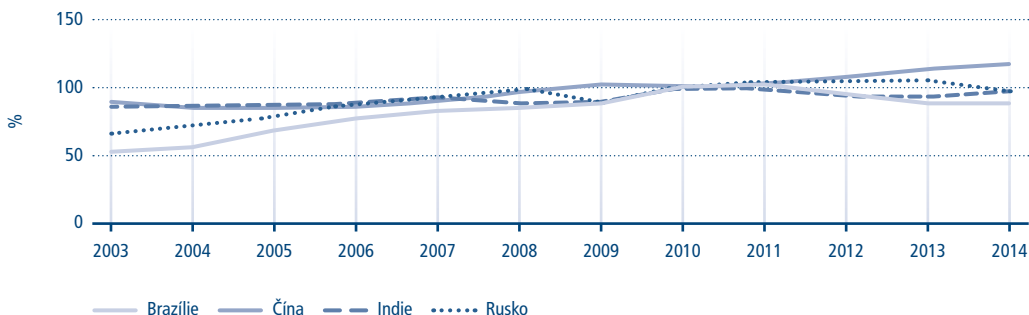
Pramen: IMF (2016)

Graf č. 6 » Reálný efektivní měnový kurz zemí G6 (v %, rok 2010 = 100 %)



Pramen: OECD (2016)

Graf č. 7 » Reálný efektivní měnový kurz zemí BRIC (v %, rok 2010 = 100 %)



Pramen: OECD (2016)

o 60 %, avšak země se potýkala s významnými hospodářsko-politickými problémy — zejména poklesem cen ropy a zemního plynu, ekonomickými sankcemi vůči Rusku jako opatřením za anexi Krymu a dalšími, podobně jako Brazílie, která je významným exportérem železné rudy, jakož i zemědělských plodin. Jako v Rusku se zde s poklesem cen surovin dostavily ekonomické problémy a pokles tempa růstu HDP.

Pro úplnost připomeňme, že všechny země G6 v roce 2015 dle *IMF Annual Report 2015* používaly kurzový režim čistý floating, Rusko, Brazílie a Indie floating a Čína režim pevného kurzu (*crawling peg*, IMF, 2015).

2. Státní kapitalismus v zemích BRIC

Z hlediska politické ekonomie zemí BRIC — tedy z hlediska uspořádání vztahů mezi státem a trhem — se o těchto zemích postupně stále více hovoří jako o zemích státního kapitalismu. Státní kapitalismus představuje takové uspořádání, ve kterém trhy ovládá stát usilující primárně o politický zisk (Bremmer, 2014). Pargendler (2014) pak zpřesňuje, že ne každé zasahování státu do trhu je státním kapitalismem, neboť dnes prakticky neexistuje země, kde by stát prostřednictvím svých institucí trh neovlivňoval, včetně zemí neoliberálních. Pro tuto autorku se musí zejména jednat o *neomeze-*

nou možnost při sledování politických cílů, jež se děje především prostřednictvím státního vlastnictví. Musacchio, Lazzarini (2014, s. 2) definují státní kapitalismus jako *rozsáhlý vliv vlády na ekonomiku, buď prostřednictvím vlastnictví většiny či menšiny jmění společností, nebo poskytováním subvencovaných úvěrů a/nebo dalších výhod soukromým firmám*. Oba autoři považují stát jako podnikatele za poněkud starší formu státního kapitalismu a definují dvě formy nové, a to stát jako většinového investora, kdy se soukromí investoři rovněž mohou účastnit, a stát jako investora menšinového. V tomto případě se stát vzdává řízení podniku ve prospěch soukromých investorů, ale zůstává přítomen prostřednictvím menšinového vlastnictví penzijních fondů, suverénních fondů a samotné vlády (tamtéž).

Definice státního kapitalismu je celá řada, ale v zásadě se většina autorů shoduje s uvedenou Bremmerovou definicí: že totiž stát vystupuje jako podnikatel či spoluvlastník a primárním cílem není ekonomický zisk, ale zisk politický. Politickým ziskem pak může být zejména udržení se u moci v domácím prostředí či posílení vlivu dané země ve světě, resp. obojí současně. Předchůdcem státního kapitalismu tak byla praktická hospodářská politika merkantilismus, která rovněž kladla důraz na silný národní stát. Podobně jako existují různé typy národních modelů kapitalismu (neoli-

berální, korporativistický), existují i různé typy státních kapitalismů: u moci v těchto zemích mohou být komunistická strana, či bohaté rodiny, avšak prvky státního kapitalismu se dnes objevují i v zemích demokratických (například Norsko a Francie si zřídily své suverénní fondy).

Nástrojem státního kapitalismu jsou pak státem vlastněné podniky, tzv. „národní šampioni“, jejichž prostřednictvím stát prosazuje své politické cíle. V zemích těžící suroviny jsou národními šampiony zejména ropné a plynárenské podniky (Gazprom, Petrobras, Bharat Petroleum), ale i další (Sberbank, China Mobil, Indian Railways). Vysoké vývozy surovin či zboží pak vedou u těchto zemí k vysokým přebytkům běžných účtů, které tyto země mohou vkládat do suverénních (či jiných) fondů, které si k tomuto účelu zřídily. Jejich prostřednictvím pak nakupují cenné papíry a další aktiva v jiných částech světa, eventuálně je využívají k dosažení domácích ekonomicko-politických cílů. Země se státním kapitalismem pak hojně využívají průmyslovou a obchodní politiku a panují v nich úzké vazby mezi obchodně podnikatelským sektorem a státem (Li, 2015). Výrazným způsobem k dosažení cílů státu pomáhají také státem vlastněné či ovlivňované banky.

Země BRIC jsou v literatuře svou politickou ekonomikou chápány jako země s různými formami státního kapitalismu. Jestliže výše uvedené studie Goldman Sachs byly publikovány v letech 2001 a 2003, pak jen o rok později publikoval Joshua Cooper Ramo⁴ svou studii s názvem Pekingský konsensus (Beijing Consensus, 2004), ve které hovoří o možné alternativní cestě vývoje rozvíjejících se zemí v protikladu k Washingtonskému konsensu. Kromě akcentu na inovace, vzdělání a sebeurčení země pak autor zdůrazňuje hodnocení zemí jinými – komplexnějšími – ukazateli, než je například HDP na obyvatele, a to ukazateli, které akcentují rovněž sociální stránku rozvoje společnosti, tedy tu, kterou tradičně zaopatřoval stát (např. Hu-

man Development Index, který v sobě zahrnuje rovněž hodnocení gramotnosti dospělých, dětskou úmrtnost, očekávanou délku dožití a další).

Je-li diskutována v literatuře role národního státu v období globalizace, pak jsou na ni zpravidla dva názory: jednak ten, že s globalizujícími se trhy role národního státu objektivně i subjektivně slábne, ale i ten, že naopak kolik daná země z globalizace získá, záleží na tom, jaké stát vytvoří institucionální aranžmá, že tudíž role státu může v globalizaci ještě naopak růst. V tomto smyslu je státní kapitalismus vskutku dobrou ilustrací druhého myšlenkového proudu. Právě institucionální uspořádání může vést k zesilování soutěžních výhod zemí, přičemž tyto soutěžní výhody jsou relativně dynamičtější než relativně více statické komparativní výhody.

Je zřejmé, že při etablování určité konfigurace státu a trhu, je v systémech státního kapitalismu nižší ekonomická efektivnost, neboť rozhodnutí ve firmách s majoritním státním podílem mohou být činěna na politickém, nikoli ekonomickém základě, avšak teoreticky by stát mohl a měl sledovat mimoekonomické cíle – tedy i ony další sociální aspekty (např. stabilitu státem deklarovaných penzí prostřednictvím suverénních fondů, podporu vzdělání a zdravotnictví, viz dále v textu, apod.). Ramo (2004) sám uvádí ve své studii Čínu jako příklad způsobu rozvoje, který by měly následovat i ostatní rozvíjející se země.

Často je nový rozkvět státního kapitalismu ve 21. století dáván do souvislosti s finanční a ekonomickou krizí v letech 2008–2009 (Bremmer, 2014, McNally, 2008), že totiž krize, která vyplynula z neregulovaných finančních trhů, vyústila do poznání řady zemí, že do trhu „je třeba“ zasahovat. Musacchio, Lazzarini (2014, s. 6–7) pak s tímto polemizují, neboť již v 70. letech 20. století docházelo v rozvíjejících se zemích k znárodnování či zakládání nových státních podniků, v 80. letech se pak vlády v důsledku ropných šoků, strukturál-

⁴ Profesor na Tsinghua University, seniorní poradce Goldman Sachs.

ních krizí v 70. letech a krize likvidity v 80. letech vrátily k privatizaci. K té pak docházelo i v letech devadesátých a v první dekádě jednadvacátého století (zejména částečná privatizace v Číně po roce 2003 a v letech 2006–2008 též v Indii, Brazílii a Rusku, tamtéž, s. 45).

V Brazílii v 70. a 80. letech 20. století převažovala v ekonomice státní podniky a většinu soukro-

ším prostředkem pro státní investování je fond FI-FGTS, založený roku 2007 k financování investic do energetiky a infrastruktury (Pargendler, 2014). Dále Brazílie roku 2008 založila svůj ne příliš velký suverénní fond, jehož aktiva činila v roce 2015 5,3 mld. USD (SWFI, 2016). Deklarovaným cílem tohoto fondu je mimo jiné investovat do zahraničních strategických projektů (Pargendler, 2014),

V paritě kupní síly co do velikosti HDP země BRIC předstihly v roce 2015 země G6 a Čína v roce 2014 předstihla Spojené státy americké. Stejně tak narůstá podíl jednotlivých zemí BRIC na světovém HDP. Tyto a další údaje znamenají, že Brazílie, Rusko, Indie a Čína jsou a budou významnými světovými hráči.

mých společností vlastnilo několik bohatých rodin s vazbami na politické představitele. Postupně však docházelo k privatizaci telekomunikací, těžby, aerolinií, energetiky, vodárenství apod. s cílem nastartovat ekonomický růst země a v 90. letech se pak ekonomika též otevřela světu (Bremmer, 2014). Přesto stát i dnes v ekonomice stále výrazně figuruje. Společnosti řízené vládou (nebo ve kterých má vláda podíl) představují 30–40 % tržní kapitalizace (Musacchio, Lazzarini, 2014, s. 3). Jak uvádí Kurlatczik (2012), Brazílie dokázala pomocí pobídek, půjček a subvencí činit dlouhodobé investice a tím vytvořit inovativní průmyslová odvětví. Přitom management státních firem je nezávislý na politicích. Právě asistence státu dopomohla dle tohoto autora k tomu, že dopady finanční a ekonomické krize nebyly tak citelné.

Nejvýznamnějšími státními firmami jsou Petrobras (těžba ropy) a Eletrobras (výroba energie). Rovněž Banco do Brasil — největší latinskoamerická banka dle aktiv — je státní, dále pak Brazil Development Bank (BNDES), CEF a další. Stát vystupuje v brazilské ekonomice převážně jako menšinový vlastník⁵ (Musacchio, Lazzarini, 2014, s. 50). Dal-

většinu aktiv fondu tvoří podíly v bankách (SWFI, 2016).

Státní kapitalismus v Rusku se projevuje zasahováním do klíčových odvětví ekonomiky i ovlivňováním kroků politicky spřízněných podnikatelů. Vzhledem k obrovským zásobám surovin jsou národními šampiony firmy jako je Gazprom, ve které stát drží téměř padesátiprocentní podíl, či Rosněfť, avšak stát založil i zvláštní typ kvazisuverénních státních korporací v letectví, loďařství, exportu zbraní, civilním využití jaderné energie a dalších technologicky vyspělých odvětvích (Bremmer, 2014, s. 102–103). Stejný autor rovněž poukazuje na extrémní překrývání podnikatelských a politických elit (tamtéž).⁶ Pro úzké sepětí státu a ruských oligarchů nazývá jiný autor (Goryunov, 2012) ruský státní kapitalismus „státně oligarchickým kapitalismem“. Dle výzkumu Musacchio, Lazzarini (2014, s. 50) z roku 2009 — podobně jako v případě Brazílie — stát figuruje ve firmách převážně jako menšinový vlastník. Státem vlastněné podniky, zcela či částečně, představovaly v roce 2012 62 % tržní kapitalizace a státem vlastněné banky řídily více než polovinu bankovních tran-

⁵ Údaje z roku 2009.

⁶ Např. Dmitrij Medveděv — než se stal ruským prezidentem — pracoval jako první vicepremiér a předseda správní rady Gazpromu (Bremmer, 2014, s. 103–104).

sakcí (Goryunov, 2012). Dle Goryunova (2012)⁷ v roce 2011 stát nejvíce participoval v dopravě (železnice, ropovody a plynovody), kde vláda držela 75 % aktiv, dále v letectví a stavbě lodí (57 %), v těžbě zemního plynu (50 %), ve výrobě elektronického hardware (27 %), v ropném průmyslu (23 %), ve strojírenství (15 %) a ve stavebnictví (9 %).

SWFI (2016) uvádí ve svém pořadí tři ruské suverénní fondy: *National Wealth Fund (NWF)*, *Reserve Fund* a *Russian Direct Investment Fund*. První dva fondy soustřeďují prostředky získané z prodeje ropy (aktiva fondů činí po řadě 73,5 mld. USD a 65,7 mld. USD), poslední fond je pak nekomoditní a čítá 13 mld. USD (SWFI, 2016). Deklarovaným cílem NWF je udržovat rovnováhu důchodového rozpočtu a tím udržovat garantované penze ruským občanům. Fond může půjčovat prostředky ruským bankám a může absorbovat prostředky k zabránění inflačním tlakům při výkyvech cen ropy a zemního plynu. NWF může činit i riskantnější investice do firemních obligací a majetkových podílů (SWFI, 2016). Podobně funguje i druhý ze surovinových fondů. Poslední z ruských fondů činí investice do vedoucích či slibných odvětví ruského hospodářství⁸ (RDIF, 2016).

Další z variety státních kapitalismů nabízí Indie. Do 90. let 20. století měl stát v indickém hospodářství silně dominantní roli, od roku 1991 pak zahájila indická vláda tržní reformu (Bremmer, 2014, s. 109). Přesto stát se dodnes silně angažuje ve výrobě potravin, paliv, hnojiv, elektrické energie či ve vodárenství. V ropném a plynárenském průmyslu, aeroliniích, energetice, metalurgii a obraně vláda přistoupila z důvodu vyšší ekonomické efektivnosti firem k tomu, že státní firmy musejí vstupovat do konkurence se soukromými firmami (tamtéž, s. 110). Někdy je volena při investičních záměrech metoda kombinace soukromého a veřejného sektoru (*Public Private Partnership*).

Státními firmami jsou například Indian Rail-

ways, Life Insurance Corporation, Oil and Natural Gas Corporation, Indian Oil Corporation, Coal National Thermal Power Corporation, Steel Authority of India, Bharat Heavy Electricals Limited, Bharat Petroleum a další. Dle žebříčku Forbes nepatřily indické státní firmy v roce 2016 k největším na světě, největší státní podnik — State Bank of India — se objevuje teprve na 149. místě (Forbes, 2016). V roce 2010 bylo na burze kótováno 29 indických státních firem, které tvořily 40 % tržní kapitalizace. Státních podniků patřících pod centrální vládu je 217; 837 státních firem patří pod místní vlády, ve 404 firmách měla vláda v roce 2010 minoritní podíl (Musacchio, Lazzarini, 2014, s. 49).

V roce 2005 Indie založila *National Investment Fund (NIF)*, ve kterém jsou soustřeďovány výnosy z veřejného sektoru. Přitom 75 % těchto ročních výnosů má být určeno na financování různých sociálních oblastí, jako jsou vzdělávání, zdravotnictví a nezaměstnanost, zbylých 25 % má být vynaloženo na kapitálové požadavky v ziskových a životaschopných projektech soukromého sektoru (NIF, 2016).

Dle Bremmera (2014, s. 111) komplikuje indický politický systém plné rozvinutí státního kapitalismu, neboť demokracie, která v Indii funguje, vede k tomu, že politické elity nedokáží zaujmout k hospodářským otázkám strategický přístup. Tento politický volební cyklus pak dle tohoto autora vede k tomu, že obecně v zastupitelských demokraciích nemohou politické elity dosáhnout tak velké ekonomické moci a vlivu v klíčových odvětvích (tamtéž).

Typickým reprezentantem státního kapitalismu v současném světě je Čína. Jedná se o ekonomiku, která je založena na relativně diverzifikované výrobě. V hospodářství působí státní podniky, např. China Mobile, Sinochem, State Grid, Chinalco či China National Petroleum, Sinopec a další. Právě poslední dvě zmiňované mají za úkol působit na

⁷ Autor cituje údaje z *Russian Business Weekly, Business and Power*.

⁸ Do portfolia fondu patří například Enel (producent energie), Moscow Exchange (burza), RFP (zpracování dřeva), MDMG (ne-mocniční řetězec) a další (RDIF, 2016).

→ mezinárodním poli a obstarávat v zahraničí ropu a zemní plyn v duchu surovinového nacionalismu pro budoucí rozvoj země. Stát se rovněž angažuje v oblasti bankovníctví, v žebříčku Forbes největších společností světa se v roce 2016 umístily v první desítce 4 čínské státní banky: ICBC, China Construction Bank, Agricultural Bank of China a Bank of China (1., 2., 3. a 6. místo).

Některé státní podniky podléhají centrální vládě, jiné vládám lokálním. Kromě personálního angažmá ve státních podnicích, jsou rovněž tyto firmy státem dotovány, což je přirozeně zvýhodňuje oproti domácí soukromé konkurenci i konkurenci v zahraničí. Stát figuruje jako spíše většinový, ale také jako menšinový vlastník⁹ (Musacchio, Lazarini, 2014, s. 50). V zemi působí SASAC (*State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*). Deklarovaným cílem této komise je vykonávat závazky, dohlížet na státem vlastněná aktiva firem vlastněných státem a tato aktiva řídit (SASAC, 2016).

Stát založil též suverénní fondy *China Investment Corporation (CIC)* a *State Administration of Foreign Exchange (SAFE)*. Aktiva prvního z fondů čítala ke konci roku 2015 746,7 mld. USD a druhého pak přibližně 474 mld. USD (SWFI, 2016). Prostředky do fondů jsou získávány díky proexportní orientaci čínské ekonomiky a vysokým přebytkům čínského běžného účtu, resp. kurzovému režimu, které vedly ke kumulaci devizových rezerv (v červnu 2016 činily 3,21 bilionu USD).¹⁰ Dle informací na stránkách CIC (2016), nejvíce tento fond – 21 % prostředků – investoval v oblasti finančnictví, více než 14 % v oblasti informačních technologií, dále pak do zdravotnictví, průmyslu atd. Z hlediska teritoriálního rozmístění prostředků přibližně 46 % tvoří aktiva v USA, 42 % aktiva v dalších rozvinutých ekonomikách a zbytek pak aktiva na rozvíjejících se trzích.

3. Státní kapitalismus – možnosti, výzvy a omezení

Brazílie, Rusko, Indie a Čína, tedy země BRIC, dnes však již spíše BRICS (včetně Jihoafrické republiky), představují přibližně 3 mld. obyvatel planety (CIA, 2016). Studie Wilsona, Purushothama (2003) o těchto zemích byla přirozeně vytvořena s cílem učinit doporučení investorům Goldman Sachs i dalších finančních institucí pro jejich dlouhodobé rozhodování, proto její další závěry byly následující:

- Relativní význam zemí BRIC jako motoru růstu nové poptávky a výdajů může posunout ekonomiku mnohem dramatičtěji a může nahradit vliv stárnutí populace na celkovou poptávku a pomalejší růst ve vyspělých ekonomikách.
- Vyšší růst může vést k vyšším příjmům z kapitálu a vyšší poptávce po něm. Váha zemí BRIC se může v investičních portfoliích prudce zvýšit. Toky kapitálu se mohou posunout v jejich prospěch, což může urychlit restrukturalizaci hlavních měn.
- Rostoucí příjmy mohou vést ke změně spotřební struktury tak, jak se mění lokální výdajová struktura. To může mít význam pro řadu komodit.
- Vyspělé ekonomiky se stávají stále menší částí světové ekonomiky a výše uvedená změna ve výdajích může představovat příležitosti pro globální firmy. Investovat na „správných“ trzích rozvíjejících se ekonomik se může stát strategickou volbou.
- V roce 2050 může vypadat seznam deseti největších ekonomik světa docela odlišně. Největší ekonomiky podle HDP nemusejí být nejbohatší dle HDP na obyvatele, což činí strategické volby firem více komplexními.

Je důležité si uvědomit, že výše uvedené závěry počítají se zeměmi BRIC jako se zeměmi začleněnými do světového ekonomického pořádku, ať

⁹ Údaje z roku 2009.

¹⁰ China Foreign Exchange Reserves, 2016. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves>.

už se jedná o využívání výhod plynoucích z multi-laterálního obchodního systému, či z relativně volného pohybu kapitálu. Jednoznačným příkladem v tomto smyslu je oboustranně výhodné členství Číny ve Světové obchodní organizaci, či využívání vyspělých finančních trhů v rozvinutých ekonomikách těmito rozvíjejícími se zeměmi. Právě přístup k trhům umožňuje těmto zemím získávání technologií a tím i jejich industrializaci a technologický pokrok (McNally, 2013). Příklady suverénních fondů a jejich investic jsou rovněž dokladem této globální začleněnosti. „Vrostlost“ zemí BRIC jako zemí státního kapitalismu do globálních a regionálních ekonomických vazeb je významným rozdílem oproti dřívější relativní uzavřenosti centrálně plánovaných ekonomik. Současně, jak formulují závěry studie Wilsona, Purushothamana (2003), jsou a budou tyto trhy zemí BRIC důležité pro vyspělé ekonomiky vzhledem k tomu, že tvoří a budou tvořit významnou část světové poptávky.

Z hlediska tématu této stati je však významná i ta skutečnost, že celá studie stála na klíčovém předpokladu, že „*země BRIC budou nadále provádět politiku podporující růst a rozvíjet k tomu příslušné instituce*“ (Wilson, Purushothaman, 2003). Systémy státního kapitalismu, které v těchto zemích panují, zatím tuto možnost nabízejí. Takto byla a je v realitě těchto zemí prováděna politika budování národních šampionů, tedy významných domácích výrobců, kteří budou schopni na světových trzích konkurovat již zavedeným nadnárodním firmám. Stejně tak stát v těchto zemích promyšleně rozvíjí prostřednictvím průmyslové politiky určitá strategická odvětví. Plánování a strategický rozvoj jednotlivých odvětví úspěšně provádělo rovněž například Japonsko v 50. a 60. letech 20. století. Tuto průmyslovou politiku pak dále v těchto zemích podporuje i domácí bankovní systém, ať už je státem přímo řízený, či pouze stát ovlivňuje alokaci úvěru a investic (McNally, 2013).

Jak i ze stati dále vyplynulo, samotný státní kapitalismus se vyvíjí v čase. Právě samotný vývoj státního kapitalismu v čase je dle našeho názoru jeho významným znakem. Tento systém již nespo-

čívá dogmaticky na určitých postulátech, nýbrž je schopen se – relativně flexibilně – měnit v souladu s vývojem okolního světa. Příkladem je vývoj forem státního vlastnictví, které přešlo od stoprocentního vlastnictví firem státem k vlastnictví pouze většinovému, či dokonce menšinovému. V této změně lze vysledovat snahu omezit negativa státního vlastnictví spočívající v ekonomické neefektivnosti směrem k většímu působení trhu, jež by tuto efektivnost měl spíše zajistit.

Při studiu jednotlivých státních kapitalismů v uvedených zemích si rovněž nelze nepovšimnout, že vývoj se děl vždy ve vlnách – vlny většího důrazu na státní vlastnictví střídaly vlny privatizace. Státní vlastnictví přirozeně nese určitá známá negativa (neefektivnost, klientelismus, byrokracie, korupce a další), proto je v literatuře zmiňováno, že státní kapitalismus je vhodnější pro extenzivní fáze rozvoje ekonomik. Při nastolení cesty k růstu intenzivnímu je pak třeba spoléhat na tržní systém, který vede k vyšší inovativnosti a kreativitě.

Na tomto místě je třeba zmínit v literatuře vedený spor o využití spíše Washingtonského či Pekingského konsensu ke zvyšování ekonomické úrovně rozvíjejících se zemí. Každopádně tento spor je formou definičního sporu mezi ekonomikou efektivností a stabilitou, či jinak řečeno mezi trhem a státem, základního předmětu zkoumání mezinárodní politické ekonomie. Určitým kompromisem mezi oběma fenomény – trhem a státem – se může jevit vytváření některých státních fondů ze zisků státních firem, či přebytků platební bilance, které jsou věnovány na sociální stránku rozvoje společnosti. V této souvislosti je třeba rovněž připomenout, že země BRIC jako největší rozvíjející se ekonomiky světa jsou jednoduše svým počtem obyvatel nuceny se právě i sociální stránkou rozvoje společnosti zabývat, neboť její ignorování by mohlo vést k výrazným sociálním otřesům.

Významným fenoménem hodným dalšího studia je rovněž existence systémů státního kapitalismu či jeho prvků v zemích demokratických. Státní kapitalismus je ponejvíce totiž spojen s režimy autokratickými, přesto příklad Indie ukázal i mož-



nost existence tohoto systému v zemích demokratických, avšak současně s otázkou možnosti jeho plného rozvinutí.

Kromě vývoje v čase se státní kapitalismus liší v jednotlivých zemích. Každý systém se zformoval v odlišných historických, kulturních, náboženských a dalších podmínkách a současně přirozeně reaguje na potřeby domácího vývoje a vystávají před ním i jiné problémy. Zatím, jak ukázaly statistické údaje pro roky 2003 až 2015, ekonomická síla i ekonomická úroveň zemí BRIC roste, avšak např. v Číně – vlajkové lodi státního kapitalismu – je již patrná a je již i hojně diskutovaná její zpomalující se dynamika. Hledány jsou příčiny tohoto jevu, ať už právě v malé efektivnost státem řízených firem, v samotném netržním prostředí, postupně rostoucích mzdách, či v přílišné orientaci na export, která v situaci hospodářského poklesu na exportních trzích – v USA, Evropě nebo Japonsku – vede i k poklesu růstu v Číně. Čína se již také snaží učinit potřebné kroky: snaží se především akcentovat poptávku domácí a vytvořit ji, např. zaváděním některých sociálních opatření, ale patrné je i např. posilování měnového kurzu, které by mělo postupně zvyšovat konkurenceschopnost exportérů v tom smyslu, že by se v budoucnu měli méně spoléhat na uměle podhodnocený kurz a více klást důraz na vlastní inovace, moderní technologie a posun k výrobám s vyšší přidanou hodnotou. Podobně Rusko a Brazílie – surovinové země – jsou svými tempy růstu, potažmo příjmy z exportu surovin velmi země silně závislé na cenách surovin a jejich výkyvy mají výrazný dopad do jejich ekonomik.

Země BRIC(S) jako uskupení se pak začaly od roku 2009 i formálně scházet. Zatím se uskutečnilo osm summitů, poslední v říjnu 2016 v Indii. Na nich se země opakovaně připojovaly k podpoře skupiny G20, OSN, multilaterálního obchodního systému, naplňování miléniových cílů, vyslovovaly se k reformě finančních institucí (IMF, WB) a k řadě aktuálních otázek z oblasti politiky, životního prostředí, sociálního rozvoje a dalších (BRICS Forum, 2016). V roce 2015, jako možná jediný

z hmatatelných výsledků společného postupu, byla založena Nová rozvojová banka zemí BRICS (*The New Development Bank BRICS*). V zakládací dohodě země deklarují jako její cíl mobilizovat zdroje pro infrastrukturní projekty a projekty pro udržitelný rozvoj zemí BRICS a ostatních rozvíjejících se ekonomik. Bude financovat veřejné i soukromé projekty prostřednictvím půjček, záruk, účastí na majetkových podílech a ostatních finančních instrumentů. Banka má počáteční upsaný kapitál 50 miliard USD a počáteční potvrzený kapitál 100 mld. USD (NDB BRICS, 2016).

Skupina BRIC(S) – tedy rychle rostoucích ekonomik – se i sama rozšiřuje. V roce 2010 se do ní začlenila Jihoafrická republika, avšak svět již dnes hovoří o BRICS plus Next 11. Těmito dalšími ekonomikami jsou Bangladéš, Egypt, Indonésie, Írán, Mexiko, Nigérie, Pákistán, Filipíny, Turecko, Jižní Korea a Vietnam.

4. Shrnutí

Uvedená studie se zabývala skupinou zemí BRIC, která vznikla „verbálně“ v roce 2001 a od té doby se stala výrazným předmětem zájmu. Vývoj této skupiny je velmi dynamický: v paritě kupní síly co do velikosti HDP země BRIC předstihly v roce 2015 země G6 a Čína v roce 2014 předstihla Spojené státy americké. Stejně tak narůstá podíl jednotlivých zemí BRIC na světovém HDP. Tyto a další údaje znamenají, že Brazílie, Rusko, Indie a Čína jsou a budou významnými světovými hráči.

Z hlediska jejich politické ekonomie byly ilustrovány jednotlivé národní systémy státního kapitalismu, tedy státní kapitalismus není v textu chápán jako jeden typ systému, ale jako odlišné modely, které se vyvinuly v různých společensko-ekonomických poměrech. Z hlediska dalšího výzkumu považujeme za nutné tyto systémy státního kapitalismu zkoumat, a to nejen v uvedených zemích BRIC, ale i v dalších zemích, jako jsou Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty, Egypt, Alžírsko, Ukrajina, Mexiko, Jihoafrická republika, Nigérie. Jak je z výčtu patrné, jsou mnohé tyto

země místy mnoha politicky výbušných situací, často spojených s těžbou ropy.

Zkoumat je rovněž potřebné vývoj samotného státního kapitalismu v čase, jeho nástroje v podobě domácích bankovních systémů, národních průmyslových politik a cílevědomého budování domácích šampionů i způsob a průběh včleňování jednotlivých zemí s těmito systémy do globálního ekonomického pořádku. Právě toto začleňování

zemí, resp. jejich využívání předností volného pohybu zboží, služeb a kapitálu je také předmětem ostražitosti rozvinutých zemí.

Přes všechny diskutované a známé nedostatky působení státu v ekonomice stát v těchto zemích hraje stále velkou roli a další vývoj ukáže, zda si své pozice udrží i tehdy, až tyto země dosáhnou vyššího stupně společensko-ekonomického rozvoje.

LITERATURA A PRAMENY

1. BREMMER, I. (2014): *Konec volného trhu*. Praha: Vyšehrad, ISBN 978-80-7429-172-2
2. BRICS Forum. 2016. [online] [cit. 2016-08-07]. Dostupné z: <http://www.bricsforum.com/>
3. China Foreign Exchange Reserves. 2016. [online] [cit. 2016-07-19]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves>
4. CIA (2016): *The World Factbook*. [online] [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ez.html>
5. CIC (2016): *China Investment Corporation*. [online] [cit. 2016-08-04]. Dostupné z: http://www.china-inv.cn/wps/portal/!ut/p/a1/jZLBcoIwEIZfpR480iwQCB5poAgtrUUYhUsm2KDMYGDE8eDTF2ivpO4pm_n-XdnFxVojwrJb_WRX-tW8mbMC5t9gA063UIEsfsKrgN-GlG4VtiD0A-CxgBNpT6yPrT08BdY_IOANGxIPRe1h5ZxQCh_ZgeZsKFx_QK4J_580FP5gAKJtqiAhU7GrNNiHJ9TGg6mC7hcKol12p5e-ray5U3Szi1Z8GEXELse6E7vTYX0fcsEY3gveiHr7GA7JnSk012_CieTXIgZWlUmmWWuoYJNrQSE6GZzrdjkZWjVzZBuYF2Y1nFoJSogSBVA7-XMAGqVU-AapfqJgF15yzL9vdUIPeq8xP_y10sfgDXaGxO/dl5/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/
6. ECONOMIST (2011): *The Power and the Glory*. [online] [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: <http://www.economist.com/node/21532447>
7. FORBES (2016): *The World's Biggest Public Companies*. [online] [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: <http://www.forbes.com/global2000/#/country:Brazil>
8. GORYUNOV, F. (2012): *What Kind of Capitalism Has Russia Built?* 23. 3. 2012. [online] [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: http://rbth.ru/articles/2012/03/23/what_kind_of_capitalism_has_russia_built_15160.html
9. IMF (2015): *Annual Report 2015*. [online] [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2015/eng/>
10. IMF (2016): *World Economic Outlook Databases*. [online] [cit. 2016-07-25]. Dostupné z: <http://www.imf.org/en/data>
11. KURLANTCZIK, J. (2012): *The Rise of Innovative State Capitalism*. [online] [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-06-28/the-rise-of-innovative-state-capitalism>
12. LI, J. (2015): *State Capitalism: Leviathan Economics of the Future*. 13. 2. 2015. [online] [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: <http://www.yaleeconomicreview.org/archives/article/state-capitalism-leviathan-economics-of-the-future>
13. MCNALLY, C. A. (2013): The Challenge of Refurbished State Capitalism: Implications for the Global Political Economic Order. *Der moderne Staat*, Vol. 6, No. 1, pp. 33–48. [online] [cit. 2016-07-18]. Dostupné z: <http://budrich-journals.de/index.php/dms/article/download/.../11407>



14. MUSACCHIO, A., LAZZARINI, S. G. (2014): *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press, ISBN 978-0-674-72968-1
15. NDB BRICS (2016): *The New Development Bank BRICS*. [online] [cit. 2016-08-07]. Dostupné z: <http://ndbbrics.org/agreement.html>
16. NIF (2016): *National Investment Fund*. [online] [cit. 2016-08-05]. Dostupné z: http://dipam.gov.in/Nat_inves_fund.asp
17. OECD (2016): *Factbook*. [online] [cit. 2016-07-28]. Dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook_18147364
18. O'NEILL, J. (2001): *Building Better Global Economic BRICs*. Global Economics Paper No. 66. [online] [cit. 2016-08-05]. Dostupné z: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>
19. PARGENDLER, M. (2014): *Governing State Capitalism: The Case of Brazil*. [online] [cit. 2016-07-26]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2493402
20. RDIF (2016): *Russian Direct Investment Fund*. [online] [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: http://rdif.ru/Eng_About/
21. SASAC (2016): *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*. [online] [cit. 2016-08-02]. Dostupné z: <http://en.sasac.gov.cn/n1408028/n1408521/index.html>
22. SWF INSTITUTE (2016): *SWF Ranking*. [online] [cit. 2016-07-18]. Dostupné z: <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>
23. WILSON, D., PURUSHOTHAMAN, R. (2003): *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*. Global Economics Paper No. 99. [online] [cit. 2016-07-26]. Dostupné z: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>

KLÍČOVÁ SLOVA

státní kapitalismus, BRIC, státní podniky, suverénní fondy, Pekingský konsensus

The BRIC Countries – the Countries of State Capitalism

ABSTRACT

The article deals with the BRIC countries. At first, it compares a prognosis by Goldman Sachs of their development with a reality as for some macroeconomic indicators. In the GDP in PPP, the BRIC countries overtook the G6-group in 2015 and China overtook the United States in 2014. From the view of the international political economy there were described their different national systems of state capitalism. The state capitalism is understood as not only one system but as a variety systems having been developed under different societal economic conditions. Some possibilities, challenges and limits of state capitalism are also discussed: a usage of the international global order, a development of state capitalism in time, Beijing consensus, state capitalism and a democratic system etc.

KEYWORDS

state capitalism, BRIC, state-owned enterprises, sovereign wealth funds, Beijing consensus

JEL CLASSIFICATION

F59, F63



Státní kapitalismus v Číně: případ bankovního sektoru

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

* Vzhledem k důležitosti státu v ekonomice se v případě Číny nedá hovořit o plně rozvinuté tržní ekonomice. Často se naopak hovoří o státním kapitalismu, neboť státní vliv je v Číně významnější, než v zemích hlásících se k liberálním principům tržní ekonomiky. Státní kapitalismus tedy tvoří v jistém smyslu protiklad liberální tržní ekonomiky. Jako každý ekonomický systém, i státní kapitalismus má jisté charakteristické rysy. Tato stať se zaměřuje především na bankovní sektor, který hraje v každé moderní ekonomice velmi významnou roli. Jsou to totiž právě banky, které jsou odpovědné za efektivní alokaci kapitálu, čímž zabezpečují ekonomický rozvoj země. Cílem článku je analyzovat, jakým způsobem bankovní sektor v Číně pomáhá domácím státním podnikům. Podpora státních podniků je jistě jedním ze základních prvků čínského státního kapitalismu a bankovní sektor se na ni velmi významně podílí. Tato v mnoha případech skrytá podpora ovšem jde proti čínským závazkům například v rámci Světové obchodní organizace (dále jen WTO) i proti snahám o efektivnější fungování ekonomiky.

Aby článek mohl analyzovat výše uvedené téma, využívá následující strukturu. Nejdříve stručně definuje, co je to státní kapitalismus a jak se liší od kapitalismu tržní ekonomiky. Po této definici je

vhodné uvést hlavní představitele státního kapitalismu ve světové ekonomice. Dále se článek zaměřuje na důležitost státního bankovního sektoru v zemích aplikujících principy státního kapitalismu, aby byl vytvořen vhodný kontext pro analýzu čínského bankovního sektoru.

V ústřední části se již stať zabývá konkrétně čínským bankovním sektorem. Nejdříve představuje nejvýznamnější subjekty na čínském bankovním trhu a zabývá se rozsahem státního vlastnictví v celém sektoru. Po vymezení státního vlastnictví dále pak analyzuje konkrétní způsoby podpory státních bank směrem ke státním podnikům, včetně dopadů na efektivitu celé ekonomiky.

1. Státní kapitalismus

Státní kapitalismus je staronovým pojmem, který se znovu objevil při finanční a hospodářské krizi roku 2008 v souvislosti se státní pomocí postiženým podnikům v mnoha zemích.² Je zřejmé, že státní kapitalismus jako systém se významně liší od tržní ekonomiky, resp. systémům běžných v rozvinutých ekonomikách. Státní kapitalismus má stejně jako jakýkoli ekonomický systém mnoho definic, většina se nicméně shodně na tom, že se jedná o systém, kdy stát výrazným způsobem

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu institucionální podpory Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

² Crouch, C.: *The strange non-death of neo-liberalism*. Reprint. Cambridge: Polity, 2011.

→ zasahuje do fungování volného trhu. Žádná ekonomická v dnešním světě nefunguje bez jisté míry státních zásahů. Anglosaský, evropský i asijský model se však shodují v tom, že rolí vlády je pouze koordinace trhu a celé ekonomiky, jedná se tak o **tržní ekonomiky**. Státy ve všech těchto systémech respektují úlohu volného trhu při alokaci zdrojů. Rozdílně vnímají pouze konkrétní rozsah státního vlivu či regulace.³

Ekonomičtí badatelé se přirozeně zaměřují na ekonomické aspekty státního kapitalismu, který definují jako systém širokého vlivu státu v ekonomice díky vlastnictví podniků anebo poskytování výhodných úvěrů a dalších výhod soukromým podnikům.⁴ Další badatelé, zejména politologové, pak zdůrazňují státní zásahy do ekonomiky za účelem získání politického zisku.⁵ Pro účely této práce je vhodné pracovat s definicí spojující oba aspekty: státní kapitalismus je systém, kdy stát významně zasahuje do ekonomiky (trhu) za účelem sledování státních cílů definovaných vládou; trh hraje v tomto systému podřízenou roli, přednost má státní (vládní) cíl.⁶ Tato definice zahrnuje různé formy státních zásahů od regulace, přes ochranu domácího trhu po státní vlastnictví podniků. Zároveň se neomezuje pouze na politické cíle, ale na jakékoli cíle, které si stát stanoví, ať už se jedná o udržení zaměstnanosti, získávání surovin či expanze na zahraniční trhy. Definice je tak kompatibilní s definicí dle časopisu *Economist* (snaha kombinovat síly státu se silami kapitalismu a volného trhu) a dalšími definicemi uvedenými v české literatuře.⁷

Na základě této definice je pak za hlavní představitel státního kapitalismu ve světové ekonomice považována určitá skupina zemí, kam bývají nejčastěji řazeny následující státy: Čína, Rusko, Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty a Kuvajt, někdy se také uvádí Brazílie či Indie.⁸

1.1 Státní banky jako pilíř státního kapitalismu

V literatuře často opomíjeným společným znakem zemí praktikujících státní kapitalismus je existence bank pod státní kontrolou. Podíl státních komerčních bank v tržních ekonomikách bývá zanedbatelný, což zabezpečuje neefektivnější alokaci kapitálu na základě tržních kritérií. Naproti tomu alokace kapitálu státními bankami je ovlivněna státními (respektive vládními) cíli a zájmy. Státní banky tak často slouží jako kanál pro financování státních nebo státem preferovaných podniků bez ohledu na ekonomickou efektivnost. Významným způsobem tedy ovlivňují tržní prostředí dané země a zvýhodňují podniky s napojením na stát. Státní banky mohou financovat ztrátové podniky, pokud je jejich udržení vnímáno jako státní cíl. Dále tyto banky financují zahraniční expanze národních šampionů a poskytují kapitál na vládou vybrané projekty, opět bez ohledu na tržní kritéria. Proto jsou státní banky důležitým pilířem státního kapitalismu.

Státní banky tvoří dominantní část bankovního sektoru v Číně a zároveň jsou podle mnoha parametrů největšími bankami na světě.⁹ Jejich rozho-

³ Bremmer, I.: *The end of the free market: who wins the war between states and corporations?* New York: Portfolio, 2010.

⁴ Musacchio, A., Lazzarini, S. G.: *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

⁵ Bremmer, I.: *The end of the free market: who wins the war between states and corporations?* New York: Portfolio, 2010.

⁶ V zemích se zavedeným státním kapitalismem obvykle nepanuje demokracie západoevropského či amerického typu. Vlády se nestřídají tak často, a proto nehroží, že by se státní respektive vládní cíle měnily. Proto je také možné státní a vládní cíle ztotožnit. V Singapuru, který má mnoho prvků státního kapitalismu, je sice demokratické zřízení, ale vládní stále jediná strana, čímž je zajištěna kontinuita státní politiky. Je diskutabilní, zda by mohl státní kapitalismus fungovat v zemích s pravidelnými výměnami vlád, neboť tyto vlády mají tendence vymezovat se proti vládě předchozí a sledovat spíše krátkodobé cíle.

⁷ Jiráňková, M., Žamberský, P.: *Role státu v ekonomice a státní kapitalismus. Případ Singapuru.* Acta Oeconomica Pragensia, 2014, č. 2, s. 17–32.

⁸ Ibid.

⁹ Například dle dále zmiňovaného žebříčku *Global 2000*. Viz *The World's Biggest Public Companies. Global 2000*, Forbes, 2016. Dostupné z: <http://www.forbes.com/global2000/>.

dování o úvěrech se práce dále věnuje, i při zběžném pohledu je však viditelná jejich tendence půjčovat státním podnikům. V Rusku mají dvě největší státní banky Sberbank a Vneshtorgbank (VTB) dohromady více aktiv než dalších 20 následujících největších bank dohromady. Třetí nejvýznamnější bankou podle aktiv je navíc Gazprombank, tedy bankovní odnož státní ropné společnosti.¹⁰ Státní banky Ruské federace jsou podezřelé z úvěrování ukrajinských proruských separatistů, což je zcela zjevný projev preferování státních cílů nad tržními kritérii.¹¹ V arabských zemích rovněž bankovnímu sektoru dominují státní banky. V Saúdské Arábii patří mezi největší banky National Commercial Bank, Saudi British Bank a Alinma Bank, kde má stát dominantní vliv.¹² Ve Spojených arabských emirátech jsou nejvýznamnější banky propojené s vládnoucími rodinami jednotlivých emirátů. To je příklad Abu Dhabi Commercial Bank, National Bank of Abu Dhabi i Abu Dhabi Islamic Bank propojené s vládou emirátu. Podobná situace panuje i v dubajském emirátu, kde Dubai Commercial Bank, Dubai Islamic Bank či Dubai Bank jsou všechny díky vlastnictví propojené s vládnoucími rodinami. Souběžně existující islámské banky sice fungují na odlišných principech, ale jejich vedení je rovněž spojené s vládnoucími rodinami.¹³ Tvrdé dopady finanční krize v roce 2009 přinesly změny v rovnováze moci mezi jednotlivými emiráty, když musely banky z Abu Dhabi poskytovat finanční injekce dubajskému emirátu. Od té doby došlo spíše k posilování státními bankami podporované státní ekonomiky zajišťující při nižší efektivitě vyšší stabilitu.¹⁴

Systém státních bank tvoří nepostradatelný pilíř státního kapitalismu, neboť celému systému dodává kapitál a tím ho udržuje v chodu. Stát si rovněž prostřednictvím státních bank udržuje nejvýznamnější vliv v domácí ekonomice a je schopen podporovat jisté projekty, odvětví či podniky bez ohledu na ekonomickou návratnost.¹⁵ Proto je nutné považovat státní banky za jeden z pilířů státního kapitalismu, ač to může být v literatuře často opomíjeno.

2. Čínské státní banky

Nejdříve je nutné se vypořádat se samotnou velikostí čínského bankovníctví – podle časopisu Forbes, zohledňujícího ve svém žebříčku největších firem tržby, aktiva, zisk a hodnotu společností, se čtyři největší čínské banky umístily na prvních čtyřech místech světového žebříčku firem a nechaly za sebou podniky jako Exxon Mobil či další státní podnik PetroChina.¹⁶ V pořadí dvou desítek největších světových bank pak je možné nalézt celkem 7 čínských, což je více, než má jakákoliv jiná země.¹⁷ Čínské banky jsou tak dle mnoha statistik největšími bankami na světě. Stejně jako další odvětví, i bankovní sektor podléhá velmi přísné regulaci. Jediná zahraniční banka nemůže vlastnit více než 20 % čínské bankovní instituce a souhrnný podíl zahraničních entit na vlastnictví nesmí překročit 25 %.¹⁸ Zahraniční obchodníci s cennými papíry a fondy stále nemohou v Číně zakládat plnohodnotné pobočky. Pokud chtějí zahraniční banky vstoupit na čínský bankovní trh jako zahraniční entity, podléhají mnoha dodatečným regulačním

¹⁰ *The 6 Biggest Russian Banks (SBER, VTBR)*. Investopedia, 2015.

¹¹ *Russian banks accused of funding pro-Russian separatists in Eastern Ukraine*. Business and Human Rights Resource Centre, 2014.

¹² Sillah, B. M. S., Khokhar, I., Khan, M. N.: *The Performance of Saudi Banking Industry 2000–2011: Have the Banks Distinguished Themselves from One Another?* International Journal of Financial Research, 2014, Vol. 5, No. 2.

¹³ *Local Commercial Banks Ownership Structure as at 31/12/2013*. Central Bank of United Arab Emirates, 2014.

¹⁴ *UAE, Abu Dhabi roll over \$20 billion of Dubai's debt*. Reuters, 16. 3. 2014.

¹⁵ Musacchio, A., Lazzarini, S. G.: *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

¹⁶ *PetroChina je na burze obchodovaná součást China National Petroleum Corporation*.

¹⁷ *The World's Biggest Public Companies*. Global 2000, Forbes, 2016. Dostupné z: <http://www.forbes.com/global2000/>.

¹⁸ *China Banking Regulatory Commission*. Dostupné z: <http://www.cbrc.gov.cn/index.html>.

Tabulka č. 1 » Aktiva jednotlivých druhů bankovních institucí v Číně v roce 2014

Druh bankovní instituce	Aktiva (v mld. RMB)	Podíl na celkových aktivech bankovního sektoru (v %)
Velké státní (obchodní) banky	71 014,0	41,21
Státní agentury	15 614,0	9,06
Akciové obchodní banky	31 380,1	18,21
Místní banky (venkovské a městské)	29 611,5	17,18
Místní družstevní bankovní instituce	13 843,5	8,03
Poštovní spořitelna a další místní instituce nového druhu	7 098,1	4,12
Zahraniční banky	2 792,1	1,62
Ostatní finanční instituce (spotřební úvěry, trusty, leasingové společnosti a další)	5 012,3	2,91
Celkem	172 335,5	100,00

Pramen: China Banking Regulatory Commission

požadavkům. Ani po 15 letech od vstupu Číny do WTO tak neexistuje v Číně rovnocenný přístup k zahraničním a domácím bankám.¹⁹ Tato opatření mají za následek velmi nízký podíl zahraničních bank na celkových aktivech sektoru, v roce 2014 to bylo méně než 2 %, jak je vidět v tabulce 1. Jaké je celkové rozložení aktiv ve zbytku bankovního sektoru, ukazuje také tabulka 1.

Pod pojmem **velké státní (obchodní) banky** se rozumí následující instituce:

- Industrial & Commercial Bank of China (ICBC),
- China Construction Bank (CCB),
- Agricultural Bank of China (ABC),
- Bank of China (BOC),
- Bank of Communications (BOCOM).

První čtyři z nich jsou zároveň těmi čtyřmi největšími firmami na světě dle žebříčku Global 2000, jak bylo zmíněno výše. Tyto banky jsou státními podniky pod správou CBRC. Struktura jejich vedení i organizace je přitom podobná státním podnikům pod ústřední správou, jedná se tedy o paralel-

ní firemní a komunistickou stranickou hierarchii.²⁰ V tomto systému tak není pro vládu problém uplatňovat v bankách vliv.

Státní agentury (Policy banks) jsou tři:

- Export Import Bank of China (ExIm Bank),
- Agricultural Development Bank of China (ADBC),
- China Development Bank (CDB).

Tyto banky jsou také plně řízeny státem a jejich cílem není zisk, ale splnění zadaných úkolů. Každá z nich má stanovené pole působnosti, ve kterém pomáhá k dosažení cílů stanovených vládou. Jedná se tedy o instituce podobné České exportní bance a Českomoravské záruční a rozvojové bance, ovšem v nesrovnatelně větším měřítku. ExIm Bank se například podílela na výhodném úvěru, s jehož pomocí čínský automobilový výrobce Geely ovládl švédské Volvo.²¹

Akciové obchodní banky byly vázány jen na určitou provincii a nemohly operovat celostátně. To se změnilo přijetím Zákona o obchodním ban-

¹⁹ Banking & Securities Position Paper 2015/2016. European Union Chamber of Commerce in China, Peking, 2015.

²⁰ Haley, U. C., Haley, G. T.: *Subsidies to Chinese industry: State capitalism, business strategy, and trade policy*. New York: Oxford University Press, 2013.

²¹ Chen, G., Ho, P.: *Geely taps China banks to back \$1.8 billion Volvo deal*. Reuters, 1. 12. 2009.

kovnictví, takže od roku 1995 mohou plně konkurovat velkým státním bankám. Tyto banky mohou působit jako soukromé, ale není tomu tak.²² Ve všech těchto bankách mají nejvýznamnější podíl státní entity, ač nejsou jediným akcionářem. U těchto bank je umožněno podílové vlastnictví soukromých entit, čínských či zahraničních. Je však pouze doplňkové ke státnímu vlastnictví.²³

Jedná se o tyto banky:

- China Bohai Bank,
- China Everbright Bank,
- China Merchants Bank,
- China Minsheng Bank,
- China Zheshang Bank,
- CITIC Bank,
- Evergrowing Bank,
- Guangdong Development Bank,
- Huaxia Bank,
- Industrial Bank,
- Shanghai Pudong Bank,
- Shenzhen Development Bank.²⁴

Dále už zbývá skupina „místních“ bank, která operuje v městských či venkovských oblastech dle svého určení. Společným jmenovatelem těchto bank je vždy dominantní vlastnictví danou samosprávou. Vyloučeno není vlastnictví dalších subjektů, ale místní vláda a její součásti si zachovávají nejdůležitější podíl. Místní družstevní bankovní instituce byly důležité zejména v rané fázi čínských ekonomických reforem a nyní nejsou dle aktivit tak významné.²⁵

Práce tak ukázala, že drtivá většina aktiv v čínském bankovním sektoru je pod státní kontrolou. Bankovní sektor poskytuje kapitál a umožňuje

pokračování státně-kapitalistického systému. Dá se proto očekávat, že maximalizace zisku nebude jediným kritériem rozhodování bank. Jak tedy stát tohoto vlivu využívá k podpoře domácí ekonomiky?

2.1 Podpora státních podniků

Jedná se především o preferenční přístup státních podniků ke kapitálu. Za období 10 let od vstupu Číny do WTO obdržely státní podniky kolem 60 % úvěrů od velkých státních bank.²⁶ Například roce 2009, kdy čínská vláda představila stimulační balíček ve výši 10 bilionů jüanů RMB, obdržely státní podniky kolem 85 % z této sumy.²⁷ Čínské státní podniky tedy nemají problém se získáním úvěrů.

To samo o sobě není žádným problémem pro efektivitu ekonomiky a nemusí představovat žádnou podporu. Státní podniky ovšem získávají tyto úvěry za nižší než tržní úrokovou míru. Podle dostupných údajů si státní podniky půjčovaly v roce 2010 v průměru za úrok 1,6 % p. a., zatímco průměrná úroková míra pro soukromé podniky byla 4,7 % p. a.²⁸ Toto úrokové zvýhodnění je tak další formou podpory domácích státních podniků. Z rozhovorů i mnoha dalších zdrojů je patrné, že státní podniky jsou zvýhodňovány i v dalších parametrech úvěrů — jejich úvěry mají například delší dobu splatnosti či méně důkladné hodnocení rentability projektu. Schválení úvěrů je tak často pouze formalitou, která se může domlouvat mezi vedením státního podniku, vedením příslušné státní banky a často také vedením komunistické strany v dané oblasti. Je totiž v zájmu všech těchto činite-

²² Yin, H., Yang, J., Mehran, J.: *An empirical study of bank efficiency in China after WTO accession*. *Global Finance Journal*, 2013, Vol. 24, No. 2, pp. 153–170.

²³ Zahraniční entity ovládající jejich podíly — např. Citibank či Morgan Stanley.

²⁴ China Banking Regulatory Commission. Dostupné z: <http://www.cbrc.gov.cn/index.html>.

²⁵ Huang, Y.: *Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state*. New York: Cambridge University Press, 2008.

²⁶ Haley, U. C., Haley, G. T.: *Subsidies to Chinese industry: State capitalism, business strategy, and trade policy*. New York: Oxford University Press, 2013.

²⁷ BIS Quarterly Review. December 2013. Bank for International Settlements, 2013.

²⁸ Du, M.: *China's State Capitalism and World Trade Law*. *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, Vol. 63, No. 2, pp. 409–448.

lů, aby dotyčný podnik pokračoval v rozvoji, který mohou prezentovat jako vlastní úspěch.²⁹

Tento způsob rozhodování o úvěrech nepodporuje efektivní alokaci kapitálu, což má významné společenské náklady, neboť nejsou financovány více rentabilní projekty. Právě proto jsou pohledávky se selháním (Non-performing loans; jedná se o pohledávky, u kterých banka neočekává splacení) významným problémem čínského bankovníctví. V roce 2001 byl podíl těchto pohledávek, které nikdy nebyly splaceny, závratných 31 % z celkových bankovních aktiv.³⁰ Vláda musela opakovaně zřizovat instituce (ekvivalenty české konsolidační agentury), kam byly tyto pohledávky kvůli očištění rozvah bank převedeny. Významná většina těchto pohledávek byla vůči státním podnikům, což v praxi znamená, že kromě preferenčních sazeb se čínské státní podniky těšily dotacím ve výši oněch 31 % nesplacených či pouze minimálně splacených úvěrů, což je částka přes 2 biliony jüanů RMB.³¹ Neefektivitu státních bank platila vláda, takže vlastně všichni občané. Uvedená data jsou z roku 2001 a ukazují, jak se banky podílely na dotování státních podniků v době jejich restrukturalizace v „národní šampiony“. Dnešní podíl pohledávek se selháním je pouze 1,2 %, což je v souladu s mezinárodními standardy.³² Státní banky nicméně dnes mohou využívat a v praxi také využívají úvěrování, které se nezahrnuje do rozvahy pro účely mezinárodních bankovních standardů – záruky za zaplacení, svěření úvěry či zprostředkované úvěry. V těchto případech banka funguje jako garant zaplacení z účtu klienta či pouze jako zprostředkovatel, ale i zde jsou hlavními klienty státní instituce. Tento druh úvěrů rostl souběžně s tím, jak klesal podíl sledovaných pohledávek se selhá-

ním. V roce 2011 to bylo 3,8 bilionu jüanů RMB, o 5 let dříve to přitom byla pouze desetina tohoto množství.³³

Na místní úrovni v tomto systému figurují místní pobočky velkých státních bank, ale na systému samotném to nic nemění. Dále navíc na místní úrovni fungují místní finanční agentury (Local government financing platforms), které slouží pro financování místních infrastrukturních projektů.³⁴ Fungují jako subjekty získávající peníze pro místní projekty. Jsou to často tyto agentury, které se podílejí na nárůstu zadluženosti místních vlád. Jejich typická struktura je uvedena ve schématu 1. Je vhodné uvědomit si, že na každé úrovni uvedeného systému nalézáme pouze státní entity. Tím pádem se významně zvyšuje riziko morálního hazardu a netržního rozhodování.

Ze systému lze usuzovat, že subjekty se nerozhodují na základě tržních kritérií. Všichni aktéři tohoto systému mají své vlastní rozhodovací postupy jako doplněk k tržním kritériím:

- Státní banka na projekt státní entitě půjčí, protože ví, že kompenzaci vždy dostane.
- Místní vláda nemá důvod udržovat nízké náklady projektů, protože ví, že získá financování od státní banky a zároveň tak může podpořit místní ekonomiku.
- Státní podniky podílející se na projektech rovněž nejsou motivovány k tržnímu a ekonomickému chování, neboť jejich odměna spíše závisí na vztazích s místní vládou. Projektů se pak mohou zúčastnit pouze kvůli získání místních podpor, ne kvůli rozvoji podniku či rentabilitě samotného projektu.³⁵

Není třeba zdůrazňovat, že pod pojmem infrastrukturní projekt se může skrývat mnoho projek-

²⁹ Rozhovory s čínskými akademiky.

³⁰ OECD Economic Survey of China 2005. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005.

³¹ Jedná se ovšem o kumulované množství, nedá se mluvit o jediném roce, protože tyto pohledávky „zůstávají“ v rozvahách bank. Viz OECD Economic Survey of China 2005. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005.

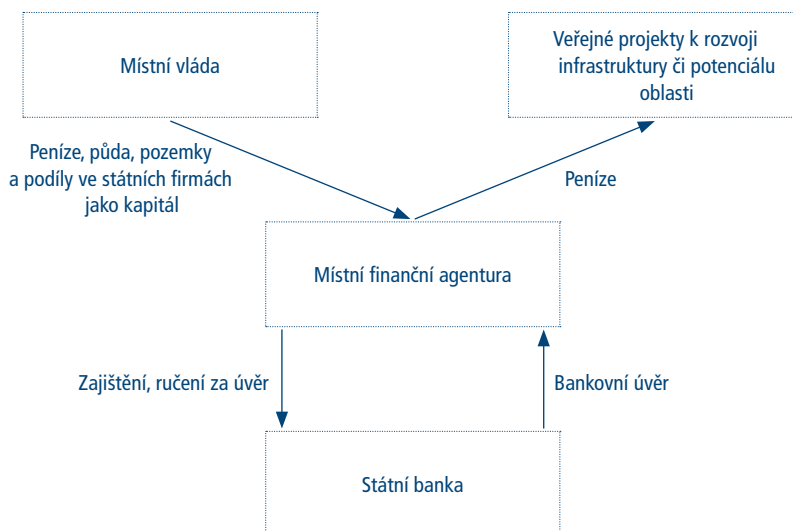
³² China Banking Regulatory Commission. Dostupné z: <http://www.cbrc.gov.cn/index.html>.

³³ Haley, U. C., Haley, G. T.: Subsidies to Chinese industry: State capitalism, business strategy, and trade policy. New York: Oxford University Press, 2013.

³⁴ Lu, Y., Sun, T.: Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune? International Monetary Fund, 2013.

³⁵ To potvrzují i rozhovory s představiteli státních podniků.

Schéma č. 1 » Fungování místních finančních agentur



Pramen: vlastní zpracování na základě Lu, Y., Sun, T.: Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune? International Monetary Fund, 2013

tů, zaměřených na podporu jednoho konkrétního místního výrobce či odvětví. Může se například jednat o výstavbu technologického parku, kde mohou být investorům odpuštěny daně či dokonce poskytnuty významné granty na výzkum a vývoj. Všechny tyto projekty v praxi opravdu přes místní investiční agentury bývají financovány. V roce 2014 činily nepřímé závazky místních vlád, kam se řadí závazky místních finančních platforem, 8,6 bilionu jüanů RMB.³⁶ Nejedná se tedy o zanedbatelné částky.

Mezi další formy podpory státních podniků pak patří například vyšší úroky u bankovních vkladů ve státních bankách.³⁷ Při velikosti čínských státních podniků a jejich finančních společností se ve skutečnosti může jednat o velmi významné zvýhodnění, přinášející peněžní prostředky navíc.

Tyto i další analyzované formy podpory je velmi těžké vyčíslit a ještě těžší přímo ukázat, že se jedná o subvenci právě vzhledem k obecné absenci tržního utváření ceny – obtížné je totiž nalézt relevantní benchmark.³⁸

3. Závěr

V této stati jsme se zabývali čínským bankovním sektorem jako důležitým pilířem státního kapitalismu v Číně. Nejdříve byl představen státní kapitalismus jako systém, kdy stát významně zasahuje do ekonomiky (trhu) za účelem sledování státních cílů definovaných vládou; trh hraje v tomto systému podřízenou roli, přednost má státní (vládní) cíl. Na základě této definice je pak možné nalézt hlavní představitele tohoto systému ve světové

³⁶ Tejada, C.: China Places Cap on Local Government Debt. *The Wall Street Journal*, 30. 8. 2015.

³⁷ Rozhovory s představiteli státních podniků.

³⁸ Du, M.: China's State Capitalism and World Trade Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, Vol. 63, No. 2, pp. 409–448.

→ ekonomice, jimiž jsou například Rusko, Čína a ropné státy Perského zálivu.

Dále se článek zaměřil na bankovní sektor v těchto zemích, přičemž ukázal, že ve všech těchto zemích tvoří státní banky významnou část bankovního sektoru. Významné státní vlastnictví bank je tak vlastně jedním z poznávacích znamení státního kapitalismu.

Čína je rovněž představitelem státního kapitalismu, a proto se dá očekávat, že i zde budou státní banky hrát důležitou roli při plnění státních cílů. Článek dokázal, že významná většina bankovních institucí je ve státním vlastnictví, takže má stát prostředky, jak ovlivnit jejich rozhodování.

Jak dále stať ukázala, státní banky tvoří stěžejní pilíř čínského státního kapitalismu, bez něhož by nebyl možný takový rozsah subvencí státního sektoru. Bankovní sektor je schopen podpořit významnými finančními injekcemi státní podniky či celá odvětví. Dělá tak v souladu s vládní strategií podpory domácí ekonomiky. Pokud je třeba podpořit jistý segment a umožnit mu dohnat technologickou mezeru či uchránit ho např. před poptávkovou krizí v zahraničí, státní banky jsou připraveny poskytnout financování. Pravdou je, že čínské státní podniky byly ušetřeny bankrotů a díky přísunu finančních prostředků od bankovního sektoru se dokázaly přeměnit ve významné firmy s globální působností. Zároveň byla díky tomu Čína ušetřena propadů životní úrovně a nárůstu nezaměstnanosti, což je také jednoznačný úspěch. Nelze ovšem

přehlédnout významné celospolečenské náklady selektivní podpory a subvencování státních podniků, jejichž ziskovost není tak vysoká jako u soukromých podniků. Jednoduše řečeno, efektivita alokace kapitálu není taková, jako kdyby byla používána tržní kritéria. Čínské státní podniky mají u státních bank preferenční přístup k úvěrům, získávají preferenční úrokovou míru a mnoho dalších zvýhodnění. Podobný systém subvencí domácím podnikům pak funguje i na místní úrovni díky existenci místních finančních platform.

V praxi je to ovšem právě onen systém různých státních podpor, který utváří čínský státní kapitalismus a podporuje netržní rozhodování. Tím se také Čína liší od tržních ekonomik – v ČR je pro firmu také možné získat v jistém ohledu preferenční úvěr od ČEB či investiční pobídku. Pokud pomíneme transparentnost získání těchto podpor, je v Číně rozhodující právě jejich rozsah a jejich příjemce. Tím je v Číně obvykle státní podnik, který má výhodu v obraně před konkurencí v odvětví, získává výhodné úvěry, získává dotace na výzkum a vývoj, dostává zadarmo půdu, má daňové úlevy a levné vstupy. Výsledkem tohoto systému je tak zákonitě výrobek, který je velmi konkurenceschopný na světových trzích, což je cílem vlády. Jeho cena ovšem nereflektuje tržní situaci a není vytvářena na základě tržních determinant, což může v dlouhodobém horizontu přinést značné problémy celé čínské ekonomice.

Státní banky tvoří dominantní část bankovního sektoru v Číně a zároveň jsou podle mnoha parametrů největšími bankami na světě.

LITERATURA A PRAMENY

1. *Banking & Securities Position Paper 2015/2016*. European Union Chamber of Commerce in China, Peking, 2015. [online] [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/350/Banking_Securities_Position_Paper_2015_2016
2. *BIS Quarterly Review. December 2013*. Bank for International Settlements, 2013. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: http://www.bis.org/publ/qrtrpdf/r_qt1312.pdf

3. BREMMER, I.: *The end of the free market: who wins the war between states and corporations?* New York: Portfolio, 2010, ISBN 978-1-59184-301-6
4. *China Banking Regulatory Commission*. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.cbrc.gov.cn/index.html>
5. CROUCH, C.: *The strange non-death of neo-liberalism*. Reprint. Cambridge: Polity, 2011, ISBN 978-074-5652-214
6. DU, M.: China's State Capitalism and World Trade Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 2014, Vol. 63, No. 2, pp. 409-448, ISSN 0020-5893. [online] [cit. 2016-01-27]. Dostupné z: <http://search.proquest.com.zdroje.vse.cz/docview/1518608240?pq-origsite=summon>
7. GUO, R.: *How the Chinese economy works*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009, ISBN 978-0-230-58100-5
8. HALEY, U. C., HALEY, G. T.: *Subsidies to Chinese industry: State capitalism, business strategy, and trade policy*. New York: Oxford University Press, 2013, ISBN 978-019-9773-749
9. HUANG, Y.: *Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state*. New York: Cambridge University Press, 2008, ISBN 978-052-1898-102
10. CHAI, J. C. H.: *An Economic history of modern China*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011, ISBN 978-184-7209-375
11. CHEN, G., HO, P.: *Geely taps China banks to back \$1.8 billion Volvo deal*. Reuters, 1. 12. 2009. [online] [cit. 2016-05-30]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-geely-loans-idUSTRE5B00IB20091201>
12. JIRÁNKOVÁ, M., ŽAMBERSKÝ, P.: Role státu v ekonomice a státní kapitalismus. Případ Singapuru. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2014, č. 2, s. 17-32, ISSN 0572-3043. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.vse.cz/aop/429>
13. *Local Commercial Banks Ownership Structure as at 31/12/2013*. Central Bank of United Arab Emirates, 2014. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.centralbank.ae/en/pdf/ownership/Ownership-Structure-of-local-Banks-En-19102014.pdf>
14. LU, Y., SUN, T.: *Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?* International Monetary Fund, 2013. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf>
15. MUSACCHIO, A., LAZZARINI, S. G.: *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014, ISBN 978-067-4729-681
16. NAUGHTON, B. J.: *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006, ISBN 978-0-262-14095-9
17. *OECD Economic Survey of China 2005*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/china/economicsurveyofchina2005.htm>
18. *Russian banks accused of funding pro-Russian separatists in Eastern Ukraine*. Business and Human Rights Resource Centre, 2014. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <https://business-humanrights.org/en/documents/russian-banks-accused-of-funding-pro-russian-separatists-in-eastern-ukraine>
19. SILLAH, B. M. S., KHOKHAR, I., KHAN, M. N.: The Performance of Saudi Banking Industry 2000-2011: Have the Banks Distinguished Themselves from One Another? *International Journal of Financial Research*, 2014, Vol. 5, No. 2, ISSN 1923-4031. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.sciedu.ca/journal/index.php/ijfr/article/view/4548>
20. STIGLITZ, J. E., YUSUF, S. (eds.): *Rethinking the East Asian miracle*. Oxford: Oxford University Press, 2001, ISBN 01-952-1600-8



21. TEJADA, C.: China Places Cap on Local Government Debt. *The Wall Street Journal*, 30. 8. 2015. [online] [cit. 2016-05-30]. Dostupné z: <http://www.wsj.com/articles/china-places-cap-on-local-government-debt-1440928627>
22. *The 6 Biggest Russian Banks (SBER, VTBR)*. Investopedia, 2015. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.investopedia.com/articles/investing/082015/6-biggest-russian-banks.asp>
23. *The World's Biggest Public Companies*. Global 2000, Forbes, 2016. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.forbes.com/global2000/>
24. *UAE, Abu Dhabi roll over \$20 billion of Dubai's debt*. Reuters, 16. 3. 2014. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-emirates-dubai-debt-idUSBREA2F0EQ20140316>
25. YIN, H., YANG, J., MEHRAN, J.: An empirical study of bank efficiency in China after WTO accession. *Global Finance Journal*, 2013, Vol. 24, No. 2, pp. 153–170, ISSN 1044-0283. [online] [cit. 2016-05-27]. Dostupné z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1044028313000203>

KLÍČOVÁ SLOVA

Čína, státní podniky, státní banky, státní kapitalismus, subvence

State capitalism in China: evidence from the banking industry

ABSTRACT

The article is focused on state-owned banks in the state-capitalist environment in China. In the first part, it looks into state capitalism as a system opposing the predominant paradigm of liberal free-market economies in today's world. The study provides a brief definition of state capitalism in today's world economy and consequently introduces the main representatives of this economic system. This first part concludes with analysis of the extent of state-banking sector in the state-capitalist countries. Subsequently, the article analyses Chinese banking sector and the scope of state ownership. After dealing with this issue, the article looks into ways how the state banks subsidy domestic state-owned enterprises, at the same time evaluating the possible negative impacts on the overall economy efficiency in China.

KEYWORDS

China, state-owned enterprises, state-owned banks, state capitalism, subsidies

JEL CLASSIFICATION

G20, H10, I20, P10



Reforma státní služby a správního soudnictví v České republice — kritické zhodnocení

► prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc. » Právnická fakulta Univerzity Karlovy¹

- * Státní služba a soudní kontrola jsou dva ze základních institutů moderní veřejné správy. Tyto instituty jsou spojeny s představou pravidelné a spolehlivé správní činnosti. Z konstitucionalistického hlediska i v rovině obecného správního práva lze stanovit standardní požadavky na úpravu těchto institutů, opírající se o vizi demokratického právního státu.

Naléhavá potřeba reformy státní služby a soudní kontroly veřejné správy byla v České republice politicky uznána v první polovině 90. let minulého století. Od té doby došlo ke změnám, které ovlivnily současnou podobu české veřejné správy a jejichž hodnocením se budeme dále zabývat.

1. Státní služba

Státní službou se v právním smyslu rozumí postavení vybraných státních či — v širším pojetí — veřejných zaměstnanců.

Výchozím stavem bylo, že před čtvrtstoletím v české veřejné správě převládaly nikoli služební, ale pracovní vztahy. To souviselo s poměrně radikální změnou nastolenou v polovině minulého století komunistickým režimem, kdy se vycházelo z ideologické premisy, že státní zaměstnanci mají mít stejné postavení jako všichni ostatní pracující.

Úředníci, soudci, policisté či vojáci z povolání byli proto vyvázáni ze služebních vztahů, které byly typické pro starý státní aparát. Specifika řízení armády a bezpečnostních sborů vedla sice *de facto* a později i *de iure* k popření tohoto východiska a k obnovení služebního poměru, právní postavení úřednictva zůstalo však upraveno pracovním právem.

Ústava ČR z roku 1993 stanovila, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upraví zákon. Tomto ustanovení bylo převážně pochopeno tak, že se úřednický status vymaní ze sféry pracovních smluv a že bude přijat nový zákon o státní službě. Ve srovnávacím ohledu se nabízelo například řešení Spolkové republiky Německo, kde jsou ústavně vymezeny základní parametry státní služby. Tak v německém případě musí být uchazeči o službu vybíráni s důrazem na odborné schopnosti, přičemž za normálních okolností je výkon úřední pravomoci v zásadě svěřen jen osobám vázaným veřejnoprávním statutem a loajalitou, což je v souladu s obvyklými zásadami profesionálního úřednického stavu.

V české praxi se prosadil názor, že reformu státní služby nelze uspěchat, což bylo zdůvodňováno tím, že rigidní řešení, čili zejména zdůraznění sta-

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu „25 Years of PA Development and Reforms in the V4 Region Countries and What Will the Future Bring“ financovaného z Visegrad Fund's Strategic Grant No. 31410077.

bility kariérního systému, by znemožnilo politiky preferovanou obměnu zaměstnanců veřejných úřadů. Obavy z toho, že tzv. komunistické kádry budou ve státním aparátu působit retardačně, se nicméně nenaplnily. V 90. letech, kdy se otevřelo mnoho příležitostí k uplatnění v soukromém sektoru, byl personální pohyb velmi dynamický a v některých segmentech státního aparátu vysloveně flukтуаční. Zvlášť zřetelně se projevil tento trend v místní správě a při vytváření nového – smíšeného – modelu státní správy a samosprávy. Ústavní soud pak s odstupem doby (nález ze dne 5. února 2003 pod zn. Pl. ÚS 34/02) ocenil, že zákonodárce v zásadě umožnil dohody mezi zaměstnancem, státem a územním samosprávným celkem a tím otevřel prostor pro řešení, které zúčastněným nejvíce vyhovuje.

Kolem roku 2000 pokročila reforma státní služby do stadia, kdy bylo nepochybné, že nová legislativa musí posílit veřejnoprávní status soudců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, což také bylo provedeno a vytvořilo poměrně stabilní úpravu až do současnosti. Oproti tomu panovalo přesvědčení, že by nebylo dobré vzdát se výhod flexibilní smluvní úpravy právního postavení úředníků. Zákoník práce jako v zásadě soukromoprávní předpis byl doplněn o několik ustanovení specifických pro vymezení práv a povinností pracovníků veřejné správy. I když vláda koncem roku 2000 předložila návrh obecné úpravy právního postavení úředníků a tento vládní návrh byl po dlouhém a nutno říci i obsahově nekonzistentním projednávání v obou komorách Parlamentu schválen s četnými změnami v květnu 2002, šlo o mrtvé narozené dítě – o úpravu, která nikdy nenabyla účinnosti a která prodlužovala debatu o pokračování reformy státní služby.

Je nesporné, že v souvislosti s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie byla několikrát otázka úpravy postavení úředníků otevřena a že se česká vláda zavázala připravit nový zákon o státní službě. V této „evropské“ souvislosti se

sluší dodat, že správní komparatistika – jak dokládají především hojně citované práce editované Demmkem a Moilanenem (2010), van der Meerem (2011) a „prognosticky“ orientovaná publikace o státní službě v 21. století, vydaná nedávno znovu v rozšířené podobě² – dává při vysvětlení trendů legislativního vývoje v této oblasti jednoznačně přednost tradici před politickými nahodilostmi. Nový český zákon o státní službě byl vnímán jako otevření dveří kariérnímu systému, s jehož recentní podobou však neměla česká státní správa žádnou vlastní zkušenost a proti jehož modelové podobě byly uplatňovány jak politické, tak odborné výhrady. Česká republika byla pak po vstupu do EU mezi členskými státy zcela ojedinělá tím, že státní úředníci neměli ani svůj služební zákon, ale ani vnitřní předpisy, které by zákon nahrazovaly. Mezitím se však standard úpravy státní služby měnil. Některé dříve spíše etické principy státní služby se začaly silně juridizovat, čímž nabyly nového právního významu zejména principy profesionality, odpovědnosti, ale také nezávislosti úředníků.

Diskuse vedená v letech 2004–2014 o tom, zda novým zákonem o státní službě mají být skutečně pootevřeny dveře kariérnímu systému, se dotýkala zásadních kritérií, jimiž jsou zejména přijímání uchazečů na nástupní pozice, formální požadavky pro speciální kariéru, maximální věkový limit pro přijetí do služby, nevýznamnost profesní zkušenosti získané mimo veřejný sektor, zaručený systém odměňování, pravidelný služební a platový postup upravený zákonem, definitivita, či zvláštní penzijní systém a disciplinární odpovědnost. Zároveň se v judikatorní praxi opírající se o modus kariérního systému příslušníků bezpečnostních sborů vyjasňovala specifika služebního poměru. Zde platí, že nerovné postavení subjektů v rámci služebního poměru a přísnou kogentní úpravu, jež téměř vylučuje vyjednávání, je třeba vyvažovat stabilizací platových nároků a formalizovaným rozhodováním jak v nárokových, tak v nenárokových otázkách, které zajišťuje spravedlivé uplatňo-

² van der Meer, Raadschelders, Toonen (2015)

vání státní moci vůči svým zaměstnancům (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015 pod zn. 6 As 171/2014).

Zdá se, že právě obava spojená se stabilizací platových nároků definitivně pohřbila výše zmiňovaný zákon z května 2002, když vláda po pěti letech konstatovala, že ve hře je především neúnosné zatížení státního rozpočtu. Proto bylo uloženo

vala požadavek na určení hranice mezi politickými a neutrálními úřednickými místy. Objem platových prostředků měl být dán povinnou systemizací úřadu. Kompenzací zvýšených povinností úředníků řešily benefity a zvýšené odstupné. Vzdělávání úředníků mělo být poskytováno na základě smluv s různými školami a vzdělávacími agenturami.

Nejvyšší správní soud na konci roku 2013 pro část odborné veřejnosti poněkud překvapivě naznačil, že nechce podporovat trend specializace správních soudců, který je vzhledem k administrativní hypertrofii dosti přirozeným jevem. V souvislosti se zrušením specializovaných kolegií se v této souvislosti uvádí, že správní soudce by měl vědět „o všem něco a o něčem všechno“, znát technokratický žargon byrokratických komunit, ale nepodléhat mu. Měl by se tedy umět vyjádřit rozumně, srozumitelně a přesvědčivě tak, aby tomu porozuměl i běžně vzdělaný člověk. I když jde o vizi sympatickou, vzniká otázka, zda je reálná v legislativních a administrativních poměrech, které panují.

zpracovat návrh nového věcného záměru zákona, který měl soustředit úpravu právních poměrů zaměstnanců ve správních úřadech vykonávajících státní správu a zaměstnanců územních samosprávních celků vykonávajících přenesenou státní správu a samosprávu a stát se nástrojem pro vyšší stabilizaci a profesionalitu výkonu státní správy a územní samosprávy. Zvýšení kvality výkonu odborných agend veřejné správy včetně prověření předpokladů pro výkon práce měla zajistit úprava vzdělávání ve veřejné správě.

Návrh „soukromoprávního“ zákona o úřednících byl dokončen v září 2012 a vycházel z toho, že základem zaměstnaneckého vztahu úředníka je pracovní poměr se subsidiárním použitím zákoníku práce. Pracovní poměr úředníků se přitom vyznačoval vyšší mírou stability nežli pracovní poměr zaměstnanců v soukromé sféře a poskytl úředníkům zvýšenou míru ochrany tím, že mohli být propuštěni pouze z několika taxativně uvedených důvodů. Osobní působnost spojená s kategorizací úředníků v návrhu zákona rovněž akcepto-

Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský ve svých připomínkách k návrhu zákona o státních úřednících vehementně oponoval záměru postavit tento zákon na soukromoprávních základech. Uvedl například, že minimálně část zaměstnanců státu má být ve veřejnoprávním poměru ke státu, což vyplývá právě z článku 79 odst. 2 Ústavy. Varvařovský chápal tento ústavní článek tak, že se u zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu ústavně zavádí právní úprava odlišná od zákoníku práce, a to úprava veřejnoprávní. Je tedy protiústavní prosazovat soukromoprávní úpravu. Veřejný ochránce práv trval v rámci veřejnoprávního statusu úředníků zejména na odpolitizování státní správy na ústřední úrovni, na disciplinární odpovědnosti umožňující nad rámec zákoníku práce „represivní motivaci“ a možnost zjednání nápravy nesprávného postupu úředníka tímto způsobem, jakož i na možnosti vynucení plnění úředních povinností vysoce nad rámec obecné úpravy zákoníku práce. Veřejný ochránce práv nepochyboval o tom, že kariérní systém, má-li být



smysluplný, musí být povinný a že platový systém musí být zákonem nastaven tak, že jeho změna nebude toliko v dispozici příslušného gesčního ministerstva, resp. vlády.

Spor o to, zda lze do státní služby úředníků vnést jeden či více soukromoprávních prvků se stal katalyzátorem odborné debaty. Politickým urychlovačem se pak stala demise vlády a vypsání parlamentních voleb, i když důvodem toho politického kroku nebyla státní služba. Období mezivládí bylo využito k vytvoření zákona o státní službě na veřejnoprávním základě, který by se dotýkal zhruba 70 tisíc úřednických míst ve státní správě (a ponechal tedy nezměněně v pracovním poměru zhruba dvojnásobek zaměstnanců obcí a krajů). Ve vzniklé politické konstelaci se pak podařilo tento zákon o státní službě přijmout a uvést do praxe.

Zákon o státní službě z roku 2014 představuje kompromis mezi kariérním a nekariérním modelem. Služební vztahy podléhají obecným zásadám správního práva a spory vyplývající ze služebního poměru jsou řešeny ve správním soudnictví. Státní zaměstnanci se při výkonu služby řídí jak právními, tak služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Státní zaměstnanci musí své povinnosti vykonávat osobně, řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nesmí jakkoli zneužívat své postavení a ohrožovat důvěru veřejnosti ve státní službu.

Státní služba zahrnuje ve funkčním smyslu vedle legislativních, koncepčních a řídicích úkolů typicky provádění správních úkonů včetně kontroly a auditu, dále zajišťování úkolů vyplývajících z jednotlivých veřejných politik a zadávání veřejných zakázek. Vláda stanovila nařízením 79 věcných oborů státní služby. Přitom se režim státní služby nevztahuje na ústavní činitele a tzv. politické úředníky (členové vlády a jejich poradci, osoby stojící v čele některých dalších ústředních orgánů státní správy, tzv. političtí náměstkové člena vlády a dále zaměstnanci, kteří vykonávají činnosti přímo pro členy vlády, pro vedoucího Úřadu vlády a pro politické náměstky). Zákon tak akceptoval

zásadu, že političtí šéfové a zaměstnanci v jejich kabinetech jsou vázáni především politickou, popř. pracovněprávní, nikoli služební odpovědností.

Zákon o státní službě nezřídil zvláštní ústřední úřad pro státní službu, ale stanovil působnost v této oblasti Ministerstvu vnitra, v jehož rámci byla zřízena sekce pro státní službu. Systemizaci všech služebních a pracovních míst dotčených zákonem o státní správě schvaluje vláda. Každý zaměstnanec podléhá služebnímu hodnocení, na jehož výsledku závisí výše osobního příplatku. Služební místa jsou obsazována na základě výsledků výběrového řízení. Rozhodnutím služebního orgánu může být služební poměr ukončen například tehdy, uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon státní služby z organizačních důvodů, anebo jestliže dvě po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovující výsledky.

Zavedena byla nově pro úředníky ve služebním poměru disciplinární odpovědnost. Zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním. Služební kázní je řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících z právních předpisů, ze služebních předpisů a z příkazů. Kárným opatřením může být i odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru. Porušením služební kázně je mimo jiné i chování, které je v rozporu s etickými pravidly. Přímou závazná ustanovení tohoto druhu byla přijata jako služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, lze však stanovit i další pravidla etiky s přihlédnutím ke specifickým podmínkám v jednotlivých služebních úřadech.

Etická pravidla vycházejí z obecných zásad správního práva (zákonnost, přiměřenost), zdůrazňují profesionalitu, zavazují k maximálně účelnému, hospodárnému a efektivnímu spravování prostředků poskytnuty k plnění služebních úkolů. V neposlední řadě je rovněž stanovena povinnost vyhnout se možnému střetu osobních zájmů se zájmem veřejným a je upraven postup v situacích, kdy je úředník vystaven nebezpečí korupčního vli-

vu, podvodu nebo jednání s prvky lobbingu. Úprava disciplinární odpovědnosti přitom zůstala oddělena od odpovědnosti za škodu, která zůstává v soukromoprávním režimu, protože odpovědnost státního zaměstnance za škodu a odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci se nadále řídí ustanoveními zákoníku práce.

Hodnotíme-li náš institucionální a legislativní vývoj celkově, je na první pohled patrná snaha udržet smluvní podobu státní služby (s výjimkou služebních poměrů vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů) po celé poslední čtvrtstoletí, což odlišuje českou státní službu od vývoje v jiných srovnatelných evropských státech. Úředníci pracovali v prostředí, které bylo poměrně otevřené, což umožňovalo lehce měnit pozice. Prostupnost veřejné a soukromé sféry a míra fluktuace se postupně zvětšovala. Nejasná kvalifikační pravidla vedla k tomu, že i vedoucí pozice byly často obsazovány lidmi bez předchozích zkušeností ve veřejné správě. V Česku neexistuje specializovaná univerzitní a postgraduální příprava pro práci ve veřejné správě. Vzdělávání úředníků organizované zaměstnavatelem mělo jen výjimečně systematickou povahu a často bylo nahrazováno spíše formálním školením či praktickým zaškolováním.

Zákon o státní službě z roku 2014 vytváří pro státní úředníky prostředí uzavřenější a zejména z hlediska hodnocení výkonu služby a nároků na služební disciplínu formálně složitější. Systém služebních předpisů a postupů služebních orgánů se odvíjí od úplného začátku a není dosud zcela jasné, co bude obsahovat. Prosadit důsledné fungování „úřednického práva“ však nepochybně bude samo o sobě poměrně administrativně náročné a vzroste též množství služebních sporů.

Nový standard pravidelného hodnocení i režim disciplinární odpovědnosti úředníků je nastaven na úrovni, kterou předchází úprava prakticky po-

pírala, a je otázkou, zda to nepovede k účinným tlakům na změkčení pravidel. Výrazně se též zvětšily rozdíly mezi služebním režimem státních úředníků a postavením úředníků obcí a krajů, vznikla tedy konkurenční situace, která povede nadále k vzájemnému porovnávání výhod a nevýhod obou režimů.

2. Soudní kontrola veřejné správy

Moderní veřejná správa je spojena s právem na soudní ochranu v případech vybočení z rámce zákonnosti. Veřejná správa je povinna projevovat iniciativu při realizaci práva, zároveň je však přísně právem vázaná. Uplatnění úřední pravomoci může vést k nezákonným rozhodnutím a postupům a jsou to právě soudy, které mohou a mají kontrolu zákonnosti veřejné správy dovést k autoritativnímu závěru. Často ovšem nejde jen o zákonnost ve smyslu dodržování více či méně dobře vytvořených předpisů, ale i o posouzení míry iniciativy a zhodnocení míry uvážlivosti, s níž úřady předpisy používají. Soudy se v těchto souvislostech vyjadřují například k přiměřenosti správních úkonů a aktů, k jejich předvídatelnosti, či k odpovědnosti při zneužití práva.

Vymezení prostoru pro soudní kontrolu a dialog mezi úřady a soudy je úkolem, který nelze splnit jednou pro vždy. Opakovaně se po novém nastavení vztahů mezi úřady a soudy setkáváme téměř všude s kritikou, že správní soudnictví je zdoluhavé a často málo účinné, a to i v zemích, kde má idea právního státu svůj původ či dlouhou tradici.³

Reforma našeho správního soudnictví se v uplynulém čtvrtstoletí nesla ve znamení návratu k prototypu ochrany subjektivních veřejných práv specializovaným správním soudem, tak jak se ve své podstatě prosadil ve střední Evropě v druhé polovině 19. století. Připomeňme, že působnost správní-

³ Lze připomenout práce z poslední doby, které — někdy i polemickým způsobem — míří k jádru veřejné správy v právním státě: Hamburger (2014) nebo Craig (2015). Komparativní orientaci zvláště ke kontinentálnímu systému správního soudnictví poskytuje Sommermann, Schaffarzik (2016).

ho soudnictví byla určena všeobecně pro případy, kdy žalobce tvrdil, že mu bylo ublíženo nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu. Z této všeobecně vymezené působnosti byly stanoveny mnohé výluky a návrat k této kompetenční klauzuli, byť šlo o návrat historický, mohl být snadno kritizován jako návrat k něčemu, co již bylo překonáno. Po druhé světové válce v Československu Nejvyšší správní soud zanikl nejprve fakticky a v roce 1953 též *de iure*. V souladu s tehdejší doktrínou se těžiště kontroly zákonnosti ve státní správě přesunulo do oblasti všeobecného dozoru prokuratury. Přesto ani v tomto období nebyla soudní kontrola správních rozhodnutí vyloučena na úrovni obecných soudů zcela. Soudní kontrola správních rozhodnutí se však dlouhodobě omezovala na minimum. Ve srovnávacích přehledech, které pojednávaly o šíři soudní kontroly správy v evropských socialistických státech, se Československo na dvě dekády stabilně usadilo na třetím místě od konce před Albánií a NDR.⁴

Na počátku 90. let minulého století byla přijata úprava, která rozšířila možnosti soudního přezkumu správních rozhodnutí, ale neodstranila disproporce vyplývající z toho, že některá rozhodnutí byla přezkoumávána jak odvolacím správním orgánem, tak soudem, zatímco jiná přímo na základě opravného prostředku podaného k soudu. Návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu z března 1994 se pokoušel rozetnout gordický uzel začlenění Nejvyššího správního soudu jako druhého vrcholu obecné soudní soustavy. Nedořešena zůstala otázka, zda bude obnovení tohoto soudu jen prvním krokem k vytvoření soustavy specializovaného správního soudnictví, anebo zda přibude toliko jediný – ústavně již předpokládaný – vysoký správní soud. Zároveň silily hlasy, že úkoly správního soudnictví jsou širší nežli jen ochrana jednotlivých osob před nezákonnými rozhodnutími a opatřeními. Správní soudnictví by totiž mělo kontrolovat i to, jak exekutiva využívá zmocnění vytvářet delegované legislativní akty a autonomní

předpisy a rovněž napomáhat při hledání správné interpretační pozice pro účely veřejnosprávní činnosti.

Na přelomu tisíciletí se otázkou vymezení funkce správního soudnictví zabývaly orgány Rady Evropy. Přijatá doporučení vycházející ze společných základních práv – práva na spravedlivý proces a na účinnou právní ochranu – se při plném respektu k různorodým historickým tradicím správního soudnictví shodují na společných atributech soudní kontroly. Přezkoumávání by měly podléhat v zásadě všechny správní akty (včetně faktických, či reálných aktů). Přezkum může být iniciován přímou žalobou, anebo vyvolán incidenčně, avšak má být vždy přístupný fyzickým a právnickým osobám bezprostředně dotčeným správními akty a úkony. Nezávislým a nestranným tribunálem může být specializovaný správní soud nebo obecný soud, postupující v souladu se zásadou kontradiktorního řízení a rovnosti procesních stran. I když není nutné, aby se soud zabýval každým žalobním bodem, argumenty a námítky, které jsou pro výsledek sporu rozhodující, vyžadují specifickou a výslovnou reakci. Pokud soud zjistí, že je správní úkon nezákonný, měl by mít pravomoci nezbytné k nápravě situace, zejména by měl mít pravomoc k tomu, aby zrušil nezákonné správní rozhodnutí. Alternativními prostředky řešení sporů jsou vnitřní kontrola, usmíření, zprostředkování, smluvní vyrovnání a arbitráž. Pokus o usmíření, zprostředkování, či smluvní vyrovnání může iniciovat i příslušný soudce. Využití alternativních prostředků řešení správních sporů však nevylučuje soudní přezkum. Smluvní vyrovnání je vyloučeno, pokud by na jeho základě správní úřad porušil svou povinnost. V ostatních případech je možné, aby veřejní úředníci jednali cíleně tak, aby bylo dosaženo přijatelného kompromisu na základě shodné vůle. Rozhodci mohou přezkoumat, zda správní akt byl vydán plně v souladu s právem a na základě toho navrhnout řešení sporu, včetně toho, že sporný akt má být zrušen.

⁴ Moor, Woehrling (1985)

Pro další vývoj v České republice bylo v této oblasti charakteristické, že společné zásady vyplývající z práva na spravedlivý proces a na účinnou právní ochranu se promítly v roce 2001 do odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR (Pl. ÚS 16/99), jímž byla zrušena ustanovení o soudním přezkumu správních rozhodnutí. Ústavní soud tak dal jasně najevo, že reformu z 90. let je možné chápat jen jako přechodné řešení a že čas pro uplatnění této varianty již vypršel. Jedním z hlavních důvodů bylo, že stávající řešení neposkytovalo ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy a před nečinností úřadů. Samostatný problém představovalo správní trestání, neboť soudům chyběla plná jurisdikce i pravomoc zvážit přiměřenost sankce. Ústavní soud ČR rovněž podpořil názor, že kontrola zákonnosti konečných rozhodnutí ve správním řízení je jen jednou z funkcí správního soudnictví. Deficit soudních opravných prostředků nelze řešit jinak než zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž je úkolem zákonodárce, aby zajistil soudní kontrolu s plnou pravomocí soudů. Rovněž není sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury ve správních věcech vyplývá z požadavků kladených na právní stát.

V roce 2003 byl zřízen Nejvyšší správní soud s omezeným rozsahem adjudikační funkce a byl vyprofilován jako kasační soud. Žalobní systém byl rozšířen o zásahovou žalobu a o žalobu proti nečinnosti. Rozhodování o těchto žalobách nadále příslušelo specializovaným soudcům krajských soudů. Kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu se stala mimořádným opravným prostředkem, který může využít i příslušný správní úřad nespokojený s rozsudkem krajského soudu.

Nová úprava nicméně nepřekročila některé omezující institucionální aspekty. České správní soudnictví například neumožňuje, aby v návaznosti na výsledek přezkumu byla rychle řešena otázka náhrady škody způsobené zrušeným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nevyjasněn zůstal požadavek plné jurisdikce, zejména v tom smyslu, aby doplnil-li soud

skutková zjištění, mohl též sám vydat konečné rozhodnutí ve věci. A nadále se překrývá funkčnost ústavního a správního soudnictví, zejména pokud správní soudnictví nemůže rušit normativní akty veřejné správy (jediným rozšířením se posléze stala možnost přezkumu služebních předpisů).

V českém právu se rovněž projevil odklon přezkumu správních rozhodnutí učiněných na základě soukromoprávních pravidel, což umožňuje nejen správní rozhodnutí rušit, ale i nahrazovat je rozsudkem soudu. I když zde vznikaly kompetenční a meritorní komplikace — připomeňme problematiku soudního přezkumu rozhodování ve vyvlastňovacím řízení —, nejde vzhledem k relativně malému počtu souzených případů o věc obtížně zvladatelnou. Logika substitučních rozsudků podložených soukromoprávními pravidly má ale širší uplatnění, než jak by naznačovalo naše nynější řešení, kdy se v případě vyvlastňovacích aktů výrok o vyvlastnění přezkoumává ve správním soudnictví, zatímco výrok o náhradě za vyvlastnění může změnit civilní soud. Takto dělená soudní pravomoc reaguje na dualitu soukromého a veřejného práva způsobem, v němž veřejnoprávní rozhodnutí otevírá prostor pro spor. Zároveň nelze přehlédnout, že legislativní řešení tohoto typu není pro soukromé osoby komfortním řešením. Rozhodují-li totiž paralelně dva soudy, měl by jeden z nich počkat na druhý, přičemž vyvstává i problém prejudiciality. Z hlediska žalobce to pak vede ke zkušenosti, že soudní řízení je ještě pomalejší než obvykle, či neefektivní.

Jako velmi problematický lze vnímat přezkum sankčních rozhodnutí, uvědomíme-li si, jak hypertrofovanou se stala regulace správního trestání. Na straně jedné je projednáváno velké množství v podstatě bagatelních přestupků, jejichž přesun do sféry soudního trestání by soudní soustavu velice zatížil, na druhé straně se zejména v oblasti sankcionování právnických osob a *pro futuro* zřejmě i v oblasti kárné odpovědnosti podceňuje schopnost úřadů věc zároveň vyšetřit, projednat i rozhodnout. Soudní přezkum pak často klade na



→ sankční rozhodování požadavky, které by byly přiměřenější obžalovacímu režimu.

Dále je třeba se zmínit o povaze regulačních deliktů, které se dotýkají především právnických osob, které se mají pod hrozbou sankcí chovat v rámci své činnosti co nejbezpečněji. Tato povinná péče či opatrnost má diametrálně odlišnou kvalitu v různých odvětvích veřejné správy. Je přirozené, že to, co je dlouhou dobu obvyklým chováním, se může rychle změnit na chování sankcionované, neřídí-li se povinné osoby doporučeními regulátora. Podobně je tomu v případech, kdy zákonodárce použije generální schéma hrozby sankcí a stanoví, že sankcionováno je každé porušení povinnosti, kterou lze z předpisu dovodit. Relativní neurčitost vymezení podstaty regulačního deliktu se často odráží v nejasné důkazní situaci. Podle našeho práva může správní soud doplnit dokazování a důkazy pak zhodnotit jednotlivě i v jejich souhrnu s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Praxe ukazuje, že se tak děje spíše výjimečně, nehledě k tomu, že z důvodu velkého časového odstupu bývá doplnění dokazování před soudem již často nerealizovatelné. V soudních statistikách se to pak projevuje tak, že nemalý počet rozhodnutí je rušen pro nepřezkoumatelnost, či proto, že skutkový stav nebyl náležitě zjištěn.

Nejde však jen o důkazní standard. Přeryvy správního a soudního řízení mívá často za následek rozdílný pohled na to, co je, či není procesní vadou zneplatňující správní rozhodnutí či přezkumný rozsudek soudu, rozhoduje-li se v řízení o kasační stížnosti. Analýzy ukazují na poměrně velký počet případů, kdy se ztrácí se zřetele meritum věci a rozhodnou se stává ve své podstatě technická vada řízení, která by určitě nevznikla, kdyby platil jednotný procesní standard. Ten je však často přejímán z oblasti trestního práva, což je zvláště z hlediska právního řádu, který učinil jen malé kroky v oblasti soudního trestání právnických osob, problematické.

V souvislosti s těmito problémy lze poukázat na možnost řešení, které by se namísto o půdorys sporu, v němž je úřad před soudem žalovanou

stranou, opíralo o interinstitucionální dialog. Tato cesta je obtížná vzhledem k dopadu na dosavadní pojetí dělby moci mezi exekutivou a judikativou. Ve srovnávací perspektivě se ukazuje, že mostem mezi úřady a soudy se mohou stát kvazisoudní instituce, ať již jsou nazývány specializovanými tribunály, nepřímými rozhodci, či jakkoli jinak. Na judikatorní činnost takovýchto kvazisoudních orgánů lze snáze navázat soudní přezkum, protože jde o orgány stojící mimo soustavu přímé exekutivní či administrativní operativy, které mohou mít z povahy své činnosti blíže k parametrům soudního než úřednického rozhodování. To je předpokladem fungování dialogu, který samozřejmě nemá negovat nezávislost soudního přezkumu, ale přiblížit prvotní úroveň rozhodování o specializovaných otázkách vyvolaných zejména komplikovaností správního práva tomu, co může dobře posoudit i soudce, v jehož zorném úhlu je především právní kvalita rozhodnutí.

Celkově lze říci, že reforma správního soudnictví z roku 2003 zvolila variantu řešení, která mírně zvýšila kapacitu soudců krajských soudů specializovaných na přezkum správních rozhodnutí a vytvořila vrcholný orgán správního soudnictví – Nejvyšší správní soud – s poměrně otevřenou perspektivou vývoje, nakolik mu vedle adjudikační funkce svěřila i úlohu sjednocovatele správní judikatury. Počet specializovaných soudců se po této reformě zvýšil (z původního počtu 90 se pohybuje na úrovni 150), což představuje zhruba 5 % z celkového počtu soudců. Tím byla zřetelně nastavena kapacita správního soudnictví, které dokáže zvládnout prakticky jen přezkum správních rozhodnutí. I když se množství návrhů na zrušení správních rozhodnutí ustálilo již v polovině 90. let minulého století, rozhodujícím faktorem není pouhá kvantita, ale především to, že se díky stále komplikovanější a navíc velmi nestabilní právní úpravě stává v mnoha odvětvích veřejné správy rozhodování nejistějším. Proto i soudní přezkum bývá obtížnějším. Ani přes zvýšení počtu soudců se délka soudního řízení nezkracuje a navíc se množí případy, kdy soudy sice napadené rozhodnutí zruší a věc

vrátí správnímu úřadu, ale nevyjádří svůj názor natolik jasně, aby byly odstraněny veškeré pochybnosti ohledně právní stránky projednávané věci.

Nejvyšší správní soud na konci roku 2013 pro část odborné veřejnosti poněkud překvapivě naznačil, že nechce podporovat trend specializace správních soudců, který je vzhledem k administrativní hypertrofii dosti přirozeným jevem. V souvislosti se zrušením specializovaných kolegií se v této souvislosti uvádí, že správní soudce by měl vědět „o všem něco a o něčem všechno“, znát technokratický žargon byrokratických komunit, ale nepodléhat mu. Měl by se tedy umět vyjádřit rozumně, srozumitelně a přesvědčivě tak, aby tomu porozuměl i běžně vzdělaný člověk. I když jde o vizi sympatickou, vzniká otázka, zda je reálná v legislativních a administrativních poměrech, které panují.

Nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud ruší ročně několik stovek rozsudků krajských soudů. Rovněž není zcela zanedbatelné množství složitějších případů, v nichž je rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušen Ústavním soudem, což jen ukazuje, že i při poměrně malém množství soudců zabývajících se kontrolou veřejné správy, je rozptýl názorů značný. Zejména komplikovaná a nekvalitní legislativa způsobuje to, že dojít ke konečnému rozhodnutí trvá někdy i mnoho let. Výsledek je navíc v takovýchto případech z hlediska právní jistoty spíše neuspokojivý.

Za tohoto stavu je předčasné po vzoru některých zemí s rozvinutým správním soudnictvím rozšiřovat žalobní systém o určovací žalobu. Ta by vedla k odstranění pochybností o výkladu práva tam, kde je to nezbytné pro vydání správního aktu, zároveň by se ale výrazně dotkla kapacitních možností správního soudnictví. Podobně zůstává ote-

vřena otázka nového vymezení funkce zásahové žaloby, kterou by bylo i v průběhu správního řízení možné napadnout postupy správních orgánů. V současnosti se správní soudy vracejí k problémům, které je v této souvislosti třeba z právního hlediska vyřešit, až při přezkumu rozhodnutí, což ale snižuje účinnost právní ochrany.

Reforma správního soudnictví je tedy stále na pořadu dne, i když je zřejmé, že jde o postupné a zdoluhavé řešení. Otevírá se možnost oddělit segmenty veřejné správy, v nichž vznikají komplikované právní rozpře, a umožnit, aby se v nich rozhodovalo ve sporném řízení a v součinnosti se správními soudy. Koordinaci správního a soudního rozhodování by napomohlo i zvýraznění integrační funkce Nejvyššího správního soudu. Ten se v současnosti opírá především o rozhodování rozšířeným senátem na základě návrhu vlastních soudců, což slouží k odstranění rozporu, kdy vedle sebe neobstojí rozdílné právní názory. Integrační působení však má vést i k dosažení konzistence judikatury v mnohem širším smyslu, zejména pokud by aplikace nekvalitních předpisů nikomu a ničemu neprospěla. Legislativní nástroje jsou koneckonců stejným prostředkem jak pro soudy, tak pro správní úřady, avšak jejich „vyladění“ jen v konkrétním incidenčním případě má marginální efekt. Již se zřízením Nejvyššího správního soudu byly upraveny procesní možnosti tvorby stanovisek a tzv. zásadních usnesení překračující rámec incidenčního případu, ale zůstaly prakticky nevyužity zčásti proto, že představovaly práci navíc, a také proto, že předpisové právo bylo v méně kritickém stavu než v současnosti. Správním soudnictvím by proto měla více propustovat koordinace rozhodování.

LITERATURA A PRAMENY

1. CRAIG, P. (2015): *UK, EU and global administrative law: foundations and challenges*. Cambridge: Cambridge University Press
2. DEMMKE, C., MOILANEN, T. (2010): *Civil Services in the EU of 27*. Frankfurt: Peter Lang
3. HAMBURGER, P. (2014): *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: University of Chicago Press
4. MOOR, P., WOEHRLING, J. M. (1985): *Le contrôle juridictionnel de l'administration*. Paris: CNRS





5. SOMMERMAN, K. P., SCHAFFARZIK, B. (2016): *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Heidelberg: Springer
6. VAN DER MEER, F. M. (2011): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
7. VAN DER MEER, F. M., RAADSCHELDERS, J. C. N., TOONEN, T. A. J. (2015): *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan

KLÍČOVÁ SLOVA

reforma veřejné správy, státní služba, správní soudnictví

Civil service reform and administrative justice improvement in the Czech Republic – a critical assessment

ABSTRACT

The article analyses the development of public administration in the Czech Republic with regard to civil service and administrative justice. The Czech administrative law was affected by the loss of specific public law status for civil servants for many decades. The situation has changed due to the new Act on Civil Service which affects the group of approximately 70,000 central officials. The criticism is focused on the question whether the benefits of public law status may outweigh the effect of shortcomings which are denoted as politicization of civil service. The attention is also paid to problems of juridification of public administration. Judicial scrutiny undoubtedly has its limitations. It relies too much on judges' competence to review the administrative decision not only in its formal aspect, but also in factual dimension. The gap between those who criticize the officials for not understanding the administrative law and those who believe that judges cannot grasp the substance of public policies widens seriously.

KEYWORDS

public administration reform, civil service, administrative justice

JEL CLASSIFICATION

K20, K40



Changes in the public administration territorial structure and its employees since 1989

► Ing. Lucie Sedmíhradská, Ph.D. » Department of Public Finance, Faculty of Finance and Accounting, University of Economics, Prague¹

* In the last 25 years public administration in the Czech Republic experienced two major reforms: in 1990 municipalities as local governments were renewed after forty years of centralistic government and in 2001 regions as the second tier of local government started to function. Next to the establishment of the two tier local government system the system of territorial state administration was established and modified as well.

The purpose of this paper is to summarize and evaluate the development of the local government structure and the structure of territorial public administration units as well as the volume and structure of public administration employees.

First the development of the local government is presented, then the system of the territorial public administration is outlined together with its changes and finally the evolution of the public employment is depicted.

1. Local government

For the Czech Republic it is characteristic a high number of settlements which result in a very fragmented municipal structure. During the 1970s and 1980s a forced amalgamation took place but the

new bigger municipalities appeared to be very unstable and within the first years of the 1990s the number of municipalities grew by 50% (see Table 1). Initially the law on municipalities did not set any size limitations for newly established municipalities, since 1994 new municipalities have had to consist of at least 300 inhabitants and since 2001 1,000 inhabitants. In the last twenty years the number of municipalities is very stable, but voluntary amalgamations are extremely rare.

Table 2 shows the size groups of municipalities in the Czech Republic in 1980 and 2015. Small municipalities are usually considered municipalities with less than 2,000 inhabitants. Currently there are 5,566 small municipalities in the Czech Republic with 2.8 million inhabitants, i.e. 26.7 percent of the entire population. A comparison with 1980 shows that the population of small municipalities grew by 314 thousands or 2.2 percentage points.

The first reform of local government and territorial administration took place in 1990 and the first municipal elections took place in November 1990. The reform separated local self-government from public administration, introduced a new structure of local organs and redefined and extended their discretions. The new municipal system

¹ The paper is the result of the project "25 Years of PA Development and Reforms in the V4 Region Countries and What Will the Future Bring" supported from the Visegrad Fund's Strategic Grant No. 31410077. E-mail: sedmih@vse.cz.

→ Table 1 » Number of Municipalities between 1961 and 2016

	1961	1970	1980	1989	1991	1993	1995	2010	2016
Number of municipalities	8,726	7,509	4,778	4,120	5,768	6,196	6,234	6,249	6,259

Source: Vajdová (2006, 17); Czech Statistical Office (2016a)

The longitudinal analysis of the structure of local government and territorial administration in the Czech Republic shows clearly that it is much easier to create a new structure, e.g. regions or municipalities with extended scope, than completely abolish the former structure, e.g. districts. The very fragmented structure of municipalities and the necessity to exercise the delegated powers promotes the asymmetric assignment of delegated powers to municipalities and further complicates the system.

was inspired both by the west European local government system and the pre-war Czechoslovakian system (Illner et al., 1997).

According to their size, importance and historical grounds municipalities are divided into municipalities, townships, towns and statutory cities. Capital city of Prague has an extraordinary position which is reflected by the fact that it is regulated by a separate Act on the capital Prague. Currently there are 26 statutory towns, i.e. all the towns with more than 40 thousands inhabitants, 576 towns, 220 townships and 5,431 municipalities (Czech Statistical Office, 2016c).

Establishment of regions was legislated in 1997, coming into force in 2000. From the territorial point of view, regions are quite similar to regions existing between 1949 and 1960. They respect essentially all regional centers of medium importance and their division is mainly historical. Parameters as number of inhabitants or municipalities (see Table 3) did not play significant role during their creation (Hladík and Kopecký, 2013).

2. Territorial public administration

Public administration was separated from the self-government and so called joint model of public

administration is in place, when municipalities and regions exercise at one time both the delegated powers (public administration) and independent competencies (self-government).

For independent competencies municipalities and regions have strong legal rights of self-determination. For delegated powers, the municipalities and regions are in a legal sense the executors of central government policy and therefore have much less influence on policy (Hemmings, 2006). Some important networks of local offices remain directly managed by ministries and other central government bodies, e.g. the labour offices, which are run by the Ministry of Labour and Social Affairs, have been given increased responsibilities when some of the agenda was transferred from the municipalities – since 2004 they are responsible for the state social support and since 2012 for all non-insurance based social allowances (Ministry of Labour and Social Affairs, 2012).

Until 2003 the public administration in the territory was exercised for instance through the district offices. There were 75 (76 since 1996) districts and the capital Prague. At the same time municipalities exercised some delegated powers, which were assigned asymmetrically according to the size and importance of the municipality. There

Table 2 » Size structure of municipalities

Size group (number of inhabitants)		1 November 1980				1 January 2015			
		municipalities		inhabitants		municipalities		inhabitants	
from	to	number	%	number	%	number	%	number	%
1	199	528	11.1	75,027	0.7	1,448	23.2	180,093	1.7
200	499	1,535	32.1	525,952	5.1	2,006	32.1	654,936	6.2
500	999	1,345	28.1	951,831	9.2	1,365	21.8	962,262	9.0
1,000	1,999	705	14.8	971,552	9.4	747	11.9	1,041,459	9.8
2,000	4,999	390	8.2	1,183,218	11.5	415	6.6	1,256,370	11.8
5,000	9,999	136	2.8	947,218	9.2	141	2.3	964,589	9.1
10,000	19,999	78	1.6	1,106,527	10.8	69	1.1	971,012	9.1
20,000	49,999	39	0.8	1,148,423	11.2	43	0.7	1,279,132	12.0
50,000	99,999	17	0.4	1,233,644	12.0	15	0.2	1,128,670	10.6
100,000		5	0.1	2,148,535	20.9	5	0.1	2,202,314	20.7
Total		4,778	100.0	10,291,927	100.0	6,254	100.0	10,640,837	100.0

Source: Čtrnáct and Maryáš (1998, 165); Czech Statistical Office (2016b)

Table 3 » Characteristics of the regions (2015)

Region	NUTS2 (regional council)	Number of inhabitants	Number of municipalities	Area (in km ²)	Number of inhabitants per municipality
Capital Praha	Praha	1,259,079	1	496	1,259,079
Středočeský kraj	Střední Čechy	1,315,299	1,145	11,016	1,149
Jihočeský kraj	Jihozápad	637,300	623	10,057	1,023
Plzeňský kraj		575,123	501	7,561	1,148
Karlovarský kraj	Severozápad	299,293	132	3,314	2,267
Ústecký kraj		823,972	354	5,335	2,328
Liberecký kraj	Severovýchod	438,851	215	3,163	2,041
Královéhradecký kraj		551,590	448	4,759	1,231
Pardubický kraj		516,372	451	4,519	1,145
Kraj Vysočina	Jihovýchod	509,895	704	6,796	724
Jihomoravský kraj		1,172,853	673	7,195	1,743
Olomoucký kraj	Střední Morava	635,711	399	5,267	1,593
Zlínský kraj		585,261	307	3,963	1,906
Moravskoslezský kraj	Moravskoslezsko	1,217,676	300	5,427	4,059
Total		10,538,275	6,253	78,868	1,685

Source: Czech Statistical Office (2016c)



→ Table 4 » The different levels of delegated powers in municipalities

Type of municipality	Number of municipalities
Basic range of delegated powers	6,246
Municipalities with Czech POINT	5,716 ^{*)}
Municipalities conducting legalization	3,905 ^{*)}
Municipalities with registry office	1,230
Municipalities with building office	618
Municipalities with delegated local authority (or authorized office)	388
Municipalities of extended power (or scope)	205

^{*)} Statutory city districts are not included; the number grows gradually since 2000 in case of the Czech POINT and since 2006 in case of conducting legalization.
Source: Ministry of the Interior (2011, 21, 29, 30)

Table 5 » Basic valid administrative-territorial division

Territorial division of 2000		Territorial division of 1960	
6,250 municipalities	14 regions	76 districts	7 regions
Smallest local government units; regarding the delegated power they are divided into 7 categories (see Table 4).	Second tier of local government, exercise both independent competencies and delegated powers.	Still used for labour offices or District Social Security Administration.	Still used for delineation of scope of regional courts and regional public prosecutors.

Source: based on Hladík and Kopecký (2013, 7)

were municipalities with registry office, municipalities with building office and municipalities with delegated local authority (or authorized office). These municipalities exercised the delegated power for all inhabitants from the specified catchment area. The structure of the registry and building offices was based on that structure valid before 1990 and in the course of the years some new offices were established, e.g. in case of the building offices the number grew between 1993 and 2015 from 575 to 618 (Ministry of the Interior, 2011).

In 1990 there were newly established municipalities with delegated local authority, which were meant as temporary, however they survived the public administration reform in the beginning of the century and there are currently 388 such municipalities.

Public administration reform which took effect since 2003 abolished the districts and newly created 205 municipalities with extended scope. They took over most of the public administration previously done by the district offices as well as their employees (see Figure 4) and form now the basic element of the execution of territorial public administration. According to the scope of their delegated responsibilities municipalities can be now divided into seven basic categories (see Table 4).

The Regional Councils of eight NUTS 2 Cohesion Regions were established in 2007, with their offices becoming the managing authorities of EU Regional Operation Programs. They were created by administrative mergers of 14 regions (see Table 3).

None of the local government or territorial administration structures, which were meant to be

replaced by the new structures disappeared completely (see Table 5). This contributes to the labyrinthine character of Czech public administration and local government which is awkward not only for the citizens but the public administration itself.

3. Public administration employment

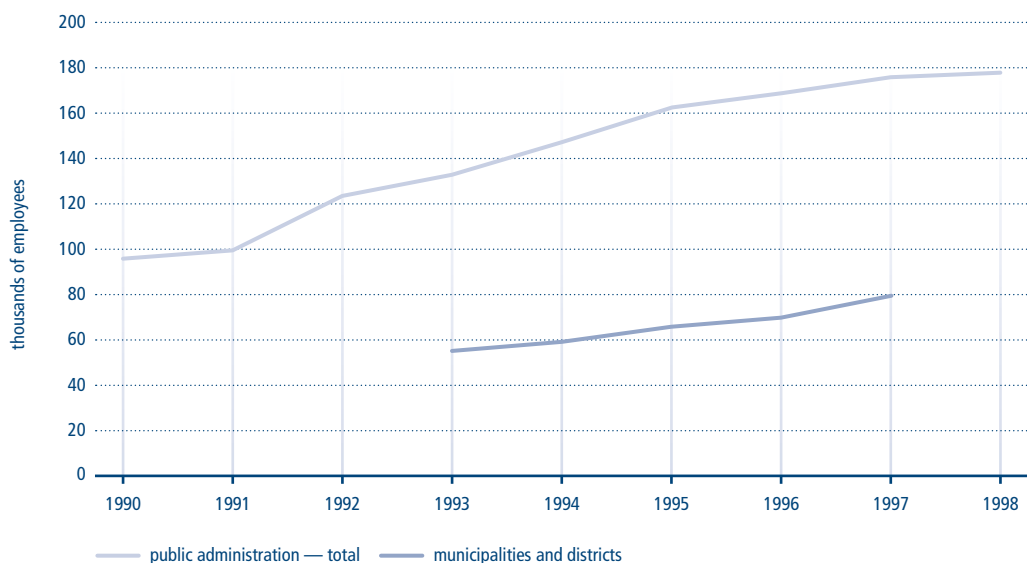
Analysis of the employment of public administration is complicated by the fact, that there is not a single definition of organizations belonging to the public administration (Souček and Ježdík, 2000) and that both these definitions as well as data collection methods changed over time. We present here data from there different data sources, which on one hand do not allow to compare the entire period of 25 years but nonetheless show some interesting developments.

The 1990s are characterized by surprisingly high grow of public administration employees. Benáček and Kabele (2000) show that the number

of civil employees, i.e. armed forces are not included, grew between 1990 and 1998 from 96 to 177 thousands of people (i.e. by 84%). Analysis of the structure of public administration employment between 1993 and 1997 (see Figure 1) shows that the growth of employment in municipal and district offices was faster than in the remaining subsectors (42% comparing to 32%) and its share grew from 42% to 45% just in four years.

Data on public administration employment including armed forces between 2000 and 2014 show stability and only slight changes (see Figure 2). Unfortunately due to the changed methodology the amend forces are included in the total number and thus the comparability with the previous period is not possible. The total number of employees oscillated between 277 and 304 thousands with maximum in 2003 and minimum in 2012. The prominent trend is again the growth of the share of local government and territorial administration employees: from 27.8% in 2000 to 32.5% in 2014.

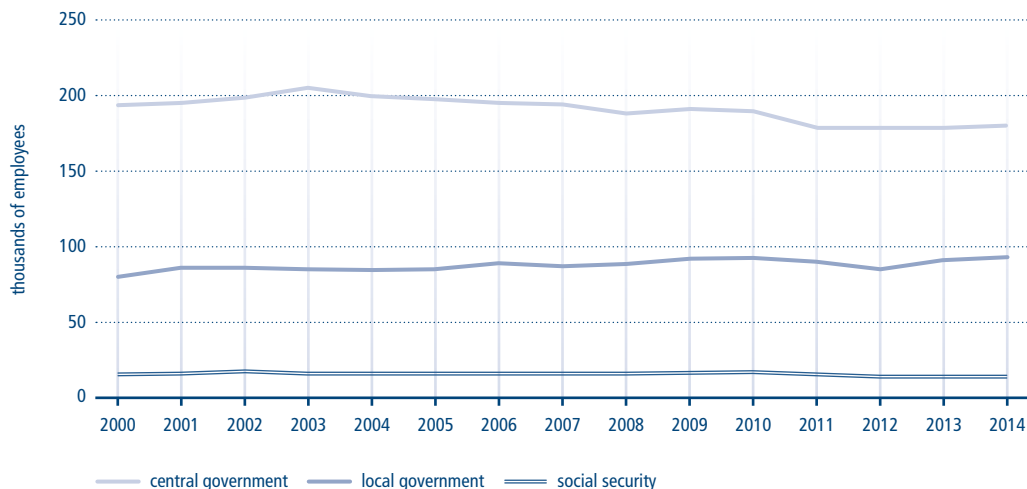
Figure 1 » Civil employees of the public administration (1990–1998)



Source: Benáček and Kabele (2000, 6)

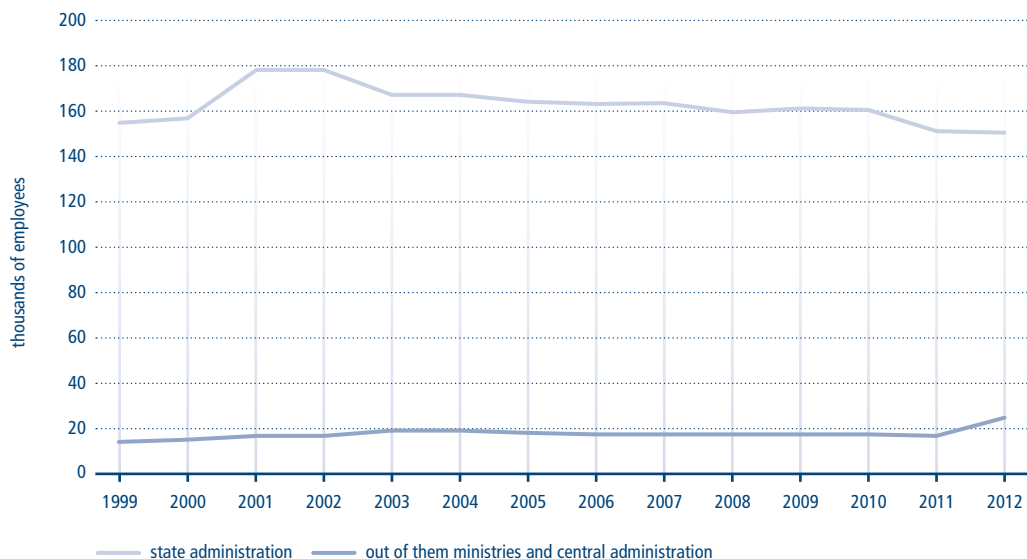


→ **Figure 2 » Average number of employees in public administration including the armed forces (2000–2014)**



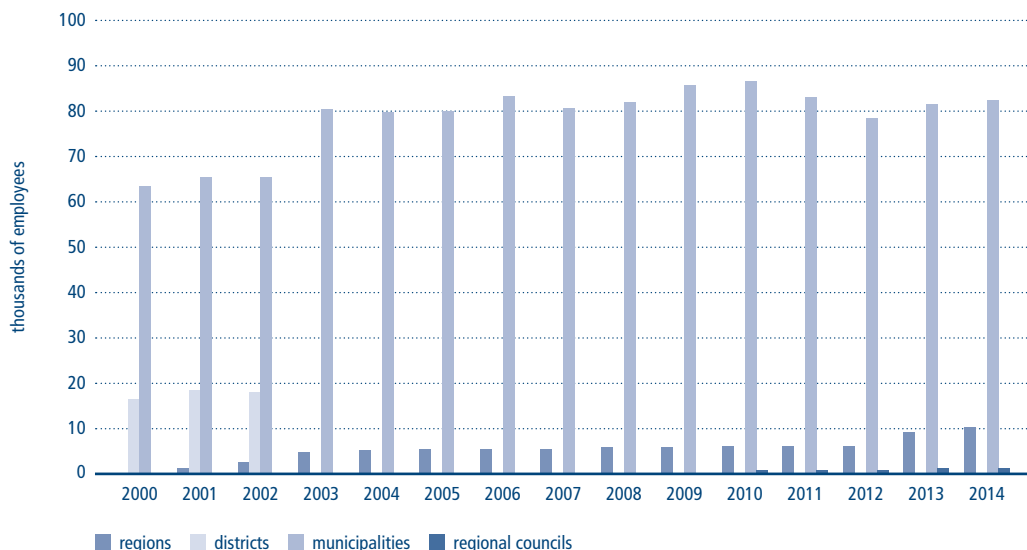
Note: Average registered number of employees (headcount) is calculated as the sum of daily values divided by the number of calendar days in a year. Data are processed and published according to a new Classification of Economic Activities CZ-NACE. Source: Czech Statistical Office (2016d)

Figure 3 » Number of employees in state administration (1999–2012)



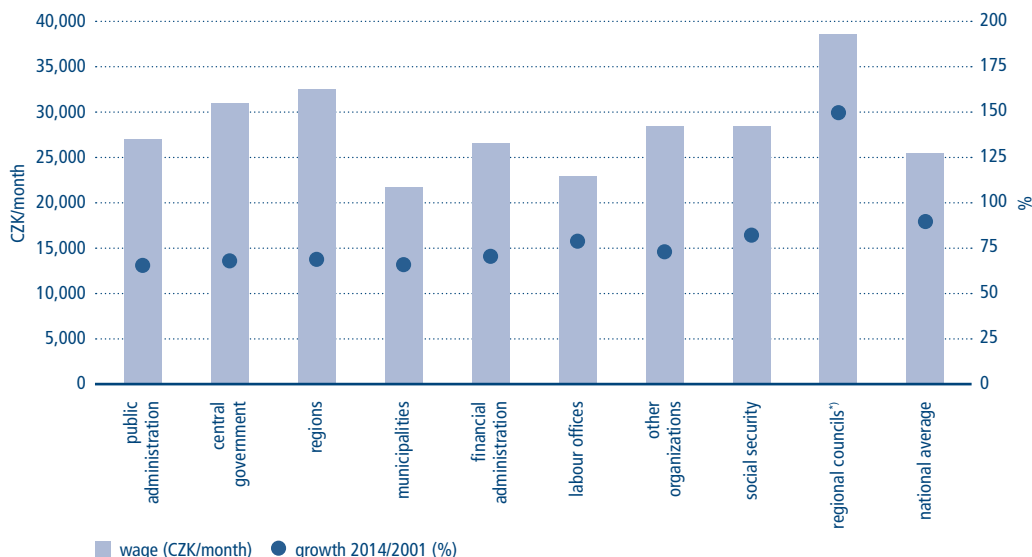
Source: Ministry of the Interior (2011, 8); State final account 2012

Figure 4 » Average number of employees in local governments and territorial administration (2000–2014)



Source: Czech Statistical Office (2016d)

Figure 5 » Average monthly wage (2014) and its increase between 2001 and 2014



¹⁾ Regional councils were established in 2006, so the growth shows only increase between 2006 and 2014.

Source: Czech Statistical Office (2016d)

→ The local government and territorial administration show thus the highest growth in the number of its employees. Being aware of the methodological differences, the general conclusion is obvious: while the total number of municipal and districts employees in 1993 was 55 thousands, in 2014 the municipalities, regions and regional councils employed 93 thousands of people.

Unfortunately there is not available any detailed study which would analyze the reasons of this increase, whether it is caused by gradual transfer of the delegated powers, i.e. public administration, or increase in the independent competencies.

A recent study (Bouchal and Janský, 2014) of state government employees based on the State final accounts concludes that the number of state government employees was stable over the last decade. The same data source for a longer period (see Figure 3) shows a slight decline. The growth of the number of employees in ministries and central administration in 2012 is caused by a change in methodology and the temporary increase between 2000 and 2003 in is caused by inclusion of the districts employees in the total (in contrary to Figure 2, where district offices are included among local government).

Number of regional offices employees grows steadily since 2001 with the biggest increase between 2012 and 2013 (see Figure 4). Number of municipal employees is slightly changing over time when the major changes took place between 2002 and 2003 when the district offices were canceled and most of their employees were transferred to the municipalities with extended scope. Between 2011 and 2012 the labour offices took over the administration of the social benefits from the municipalities with authorized offices.

There are significant differences in average wages among different types of public administration units (see Figure 5). This is caused not only by the different qualification structure of their employees but also by sizable independence public administration enjoys in the area of remuneration (Bouchal and Janský, 2014). The wage increase

was on average slightly lower than the wage increase in the economy as whole, with one major exception — the regional councils. The average wage in regional councils is much higher than in any other type of public administration and also the growth was much higher (right axis). Between 2006 and 2014 the average wages in regional councils grew from 15,510 CZK to 38,703 CZK (i.e. by 150%), while on average the wages in public administration in that period grew only by 19%.

4. Conclusions

The longitudinal analysis of the structure of local government and territorial administration in the Czech Republic shows clearly that it is much easier to create a new structure, e.g. regions or municipalities with extended scope, than completely abolish the former structure, e.g. districts. The very fragmented structure of municipalities and the necessity to exercise the delegated powers promotes the asymmetric assignment of delegated powers to municipalities and further complicates the system (e.g. municipalities with the Czech POINT). Despite political declarations to streamline the system (Ministry of the Interior, 2014) no changes are happening so far.

The number and structure of public employees received extremely little research attention in the last quarter of century, the exception being Benáček and Kabele (2000) and Bouchal and Janský (2014), which unfortunately did not research the reasons behind the developments. Based on the data available this paper shows that while the total number of public administration employees is quite stable at least in the last 15 years, the number and also the share of municipal, districts and regional employees is steadily growing despite some transfers of responsibilities to the labour offices. This calls for an in depth research in order to find out if the reason of this growth comes from the transfer of delegated powers or the increase of the independent competencies.

REFERENCES

1. BENÁČEK, V., KABELE, J. (2000): *Problémy české veřejné správy a byrokracie – současný stav a nástin řešení*. Analytické studie. RASES. Available at: <http://www1.ceses.cuni.cz/benacek/Byrokra-web.pdf>
2. BOUCHAL, P., JANSKÝ, P. (2014): *Státní úředníci: Kolik jich vlastně je, kde a za jaké platy pracují?* Studie 4/2014. Národohospodářský ústav AV ČR. Available at: http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_studie_4_2014.pdf
3. ČTRNÁCT, P., MARYÁŠ, J. (1988): Vývoj obyvatelstva ČSSR v letech 1961–1980. *Sborník Československé geografické společnosti*, 93(3), pp. 162–168. Available at: http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/downloads/2014/02/1988_93_3_Ctrnact_Maryas_Vyvojobyvatelstvacsrr.pdf
4. CZECH STATISTICAL OFFICE (2016 a): *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů (stav k 1. 1.)*. Available at: https://www.czso.cz/documents/10180/20551237/32018115_0201.xlsx/cfdeb0ee-b8ff-4fa4-8c7d-649944f31460?version=1.0
5. CZECH STATISTICAL OFFICE (2016 b): *Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2015*. Available at: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>
6. CZECH STATISTICAL OFFICE (2016 c): *Malý lexikon obcí České republiky – 2015*. Available at: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2015>
7. CZECH STATISTICAL OFFICE (2016 d): *Průměrný evidenční počet zaměstnanců (vč. ozbrojených složek) v odvětvích veřejné správy v České republice*. Requested elaboration
8. HEMMINGS, P. (2006): *Improving public-spending efficiency in Czech regions and municipalities*. Economic Department Working Papers, No. 499. Paris: OECD
9. HLADÍK, J., KOPECKÝ, V. (2013): *Public administration reform in the Czech Republic*. Research Paper 3/2013. Association for International Affairs. Available at: <http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-3.pdf>
10. ILLNER, M. et al. (1997): *The territorial dimension of public administration reforms in East Central Europe*. Sociologické studie, 1997/07. Sociologický ústav AV ČR. Available at: http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/154_97-7wptext.pdf
11. MINISTRY OF THE INTERIOR (2011): *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Available at: <http://www.mvcr.cz/soubor/analiza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>
12. MINISTRY OF THE INTERIOR (2014): *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*. Available at: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-vs-v-cr-pdf.aspx>
13. MINISTRY OF LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS (2012): *Agendy a územní působnost Úřadu práce ČR*. Available at: http://www.mpsv.cz/files/clanky/11592/pusobnost_UP.pdf
14. SOUČEK, E., JEŽDÍK, V. (2000): Měření zaměstnanosti ve veřejné správě. *Scientific papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration*, 5. Available at: <http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/32202/CL171.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
15. VAJDOVÁ, Z. et al. (2006): *Autonomie a spolupráce: Důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie, 2006/2. Sociologický ústav AV ČR. Available at: <http://www.soc.cas.cz/publikace/autonomie-spoluprace-dusledky-ustaveni-obecniho-zrizeni-v-roce-1990>

KLÍČOVÁ SLOVA

místní správa, územní veřejná správa, zaměstnanost ve veřejné správě



→ Changes in the public administration territorial structure and its employees since 1989

ABSTRACT

The system of local government and territorial public administration in the Czech Republic experienced several changes in the last 25 years. The longitudinal analysis of this development shows clearly that it is much easier to create a new structure than completely abolish the former one. Despite political declarations to streamline the system no changes are happening so far. The number and structure of public employees received extremely little research attention in the last quarter of century. While the total number of public administration employees is quite stable at least in the last 15 years, the number and also the share of municipal, districts and regional employees is steadily growing despite some transfers of responsibilities to the labour offices.

KEYWORDS

local government, territorial public administration, public administration employment

JEL CLASSIFICATION

H11



Vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti

► **PhDr. Michaela Hiekischová** » Fakulta sociálně ekonomická,
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem

* 1. Úvod

Zaměstnanost je téma, které v sobě spojuje složku ekonomickou a sociální. Je důležitá pro zvyšování ekonomického růstu i pro společenskou prosperitu země. Naopak nezaměstnanost je spojena s vážnými dopady na jedince, jeho rodinu a stát. Způsobuje ztráty v ekonomice jako celku – rostou výdaje státního rozpočtu na sociální dávky a služby, tím narůstá jeho deficit, je nižší kupní síla i HDP, což může vést ke zvyšující se sociální tenzi mezi zaměstnanými a nezaměstnanými. Propad životní úrovně jedince a jeho rodiny má také sociální a psychologické důsledky. Dlouhodobá nezaměstnanost s sebou dále nese negativní jevy jako nárůst trestné činnosti, závislosti (především alkoholismu a gamblerství) či prostituce (Mareš, 1994; Brožová, 2003; Kuchař, 2007). Z těchto důvodů se na zvyšování zaměstnanosti a řešení nezaměstnanosti shodnou politické strany napříč politickým spektrem. A možná právě proto byla politika zaměstnanosti a vytvoření institucionálního zázemí v případě ztráty zaměstnání v České republice prioritou při tvorbě reformy po roce 1989.

Centrální linií této stati je popis hlavních vývojových změn institucionálního zajištění veřejných služeb zaměstnanosti v ČR od roku 1989, tedy událostí na úřadech práce. Tyto změny jsou posuzovány v souvislosti s jejich organizací a způsobem řízení, dále také se základními změnami v obsahu

agendy tohoto úřadu. Přestože zkoumání historie je důležité pro odkrytí významných událostí a zkoumání historie institucionálního zajištění veřejných služeb je v současných měnících se ekonomických, společenských, demografických či technologických podmínkách významné, není tomuto tématu věnována dostatečná pozornost. V současné době jsou úřady práce spojované především s nedávnou reformou, která započala v roce 2011 a významným způsobem změnila jak organizační řízení, tak obsahovou agendu této instituce. Reformou z roku 2011 se zabývala již řada autorů (např. Musil, 2013; Havlíková, 2013; Kotrusová, Výborná, 2014; Hiekischová, 2015a, 2015b), na které tato stať navazuje, ale podává informace v širším kontextu s důrazem na minulý vývoj úřadů práce a veřejných služeb zaměstnanosti, čímž přispívá k pochopení současných problémů a událostí na úřadech práce. Samotnou historií úřadů práce se zabýval např. Brož (2015) a souhrnné zprávy zpracovalo také MPSV (2000, 2009), jejich pohled však směřuje především k počátkům zprostředkovatelských služeb před rokem 1990 a k zakládání úřadů práce po roce 1990, v širším pohledu opomíjí nedávnou historii této instituce. Někteří odborníci (např. Rákosník, Tomeš, 2012; Rys, 2003; Potůček, 1999) zmiňují reformu v oblasti zaměstnanosti a zakládání úřadů práce spíše v souvislosti se sociální reformou po roce 1989. Kalinová (2012) se zabývá sociálními dějinami a mimo jiné vznikem →

→ úřadů práce v období ekonomické transformace. Žádný ucelený přehled o vývoji úřadů práce nebyl ovšem v ČR zpracován.

Článek je strukturován do tří klíčových období, které jsou vymezeny z hlediska transformace úřadů práce a veřejných služeb zaměstnanosti, ve kterých došlo k zásadním změnám. Tyto změny souvisí jednak s organizačním řízením úřadů práce, ale také s obsahovou stránkou veřejných služeb zaměstnanosti tak, jak jsou definovány OECD (2016). První reformní období je definováno jako iniciální fáze, která souvisí se vznikem úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti jako silné decentralizované soustavy. Druhé období je klíčové z hlediska první částečné změny v organizačním řízení (vzniku pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora pro realizaci státní politiky zaměstnanosti), zároveň je spojeno s první významnou změnou v obsahu agendy úřadu práce (delimitace pracovníků státní sociální podpory). Třetí reformní období souvisí s novodobou historií a zásadní změnou v řízení úřadů práce, ve které došlo k centralizaci a vzniku jednoho Úřadu práce ČR, a zároveň k dalšímu rozšíření agendy tohoto úřadu o oblast nepojistných sociálních dávek.

2. Veřejné služby zaměstnanosti a jejich institucionální zajištění

Veřejné služby zaměstnanosti mají na trhu práce v evropských státech významnou roli, jsou „*jádrem celého systému politiky trhu a výkonným mechanismem vlivu státu na tento trh*“ (Mareš, 1994: 104). Jejich prostřednictvím dochází ke spolupráci s aktéry veřejného, soukromého i neziskového sektoru s cílem sladit poptávku a nabídku a usnadnit jim tak probíhající změny na trhu práce (ať už ekonomické, demografické, či technologické). Silné a moderní služby zaměstnanosti mohou přispět ke zlepšení dovedností nezaměstnaných osob i ke zvyšování jejich zaměstnatelnosti, čímž vytváří produktivní a konkurenceschopné tržní prostředí (OECD, 2016).

Ve světě existují rozdíly v poskytování veřejných služeb zaměstnanosti, mají různou strukturu a různé úkoly, ačkoliv jádro jejich činnosti je srovnatelné (Mareš, 1994: 104–105). Do veřejných služeb zaměstnanosti jsou dle OECD (2016: 33) zařazeny následující služby — zprostředkování zaměstnání, poskytování informací o trhu práce (včetně tvorby statistik a analýz), realizace nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) pro nezaměstnané i pro zaměstnavatele, administrace a vedení dávek v nezaměstnanosti, administrace jiných sociálních dávek a také pracovní migrace (ve smyslu zprostředkovávání práce v zahraničí). Ve světě je nejvíce rozšířené spolu poskytování tří základních služeb — zprostředkování zaměstnání, poskytování informací o trhu práce a realizace nástrojů APZ. Nutno podotknout, že je tento způsob společný všem evropským státům. Naopak méně rozšířená je administrace a vedení dávek v nezaměstnanosti a v nejméně případech jsou poskytovány další, především testované, dávky státní sociální ochrany (OECD, 2016: 33–45).

Jako standard při poskytování veřejných služeb zaměstnanosti byly také Mezinárodní organizací práce stanoveny výše zmíněné tři druhy základních služeb. Naopak poskytování dávek v nezaměstnanosti a sociálních dávek v nich nebylo a bylo státům spíše doporučeno spolupracovat při jejich administraci jako opatření pro zmírnění důsledků nezaměstnanosti (ILO, 1948 s datem ratifikace 1993). Otázkou sloučení či oddělení administrace dávek v nezaměstnanosti a zprostředkování zaměstnání se zabývala také studie OECD v roce 2000, která upozornila na problém související s rozdílnými cíli organizací a na možný problém nedostatečné spolupráce mezi nimi. Výsledkem bylo doporučení vzájemného umístění dávek v nezaměstnanosti a zprostředkování zaměstnání do jednoho úřadu na lokální úrovni.

Ve světě jsou veřejné služby zaměstnanosti institucionálně zajišťované dle pěti různých organizačních modelů (více OECD, 2016). Hlavním a nejrozšířenějším typem je poskytování těchto služeb veřejnou agenturou (v případě ČR úřadem práce),

kteřá je podřízena ministerstvu práce a zároveň se spoléhá na vlastní organizační strukturu (regionálních či lokálních poboček). Tento model je dle OECD (2006) typický pro většinu evropských států, s výjimkou Dánska a Švýcarska. Zde jsou veřejné služby zaměstnanosti podřízeny ministerstvu práce, mají však vlastní decentralizovaný síťový model v čele s hlavním ústředím, zahrnující jak veřejné, tak soukromé a nevládní organizace.

Úřad práce ČR je od svého založení podřízen Ministerstvu práce a sociálních věcí (MPSV), vždy fungoval samostatně, avšak s různým typem řízení – od silně decentralizovaného až po centralizovaný systém. Úřady práce poskytují v ČR všechny výše zmíněné služby zaměstnanosti, čímž se řadí mezi státy s nejvíce rozšířenou nabídkou služeb pod jedním úřadem.¹ K této charakteristice však dospěly až v nedávné historii, kdy se součástí agendy zaměstnanosti stala také oblast sociální ochrany.

3. Cíle a metodologie

Cílem této stati je podat komplexní a systematický přehled vývoje úřadů práce, které institucionálně zajišťují implementaci veřejných služeb zaměstnanosti v České republice, a to od roku 1990 s důrazem na tři klíčová a „reformní“ období. Ta souvisí se změnami v organizačním řízení a v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti pod úřady práce. Kladu si otázku, do jaké míry byly změny, ke kterým v historii úřadů práce docházelo, ovlivněny různými typy kontextuálních faktorů (se zaměřením na kontext legislativních, ekonomických, politických a dalších historických změn). Důvodem tohoto širšího záběru je poukázat na některé trendy, které s vývojem úřadů práce souvisely (či mohly nepřímo souviset), a tím se neomezit pouze na jednu oblast, tedy na historii samotných úřadů práce. Tato stať se tedy zaměřuje na důkladnou reflexi vývoje úřadů práce a veřejných služeb za

městnanosti a slouží k pochopení současné situace na těchto úřadech a možného vlivu path dependence.

Legislativní kontext představují v této stati zákonné a podzákoné normy, strategické a koncepční materiály. Za nejčastější ukazatel změn jsou v této stati pojímány především zákony, které mají zásadní vliv na konečnou podobu vývoje úřadů práce. V pozadí, ne však méně důležitém, stojí strategie a koncepce, které byly utvářeny ve vazbě na vstup České republiky do Evropské unie.

V ekonomickém kontextu je kladen především důraz na strukturu zaměstnanosti a nezaměstnanosti, v některých obdobích jsou dále uváděny údaje o růstu HDP, míře inflace či státním dluhu. Ekonomický faktor měl mimořádnou a určující roli při utváření úřadů práce (a obecně celé sociální politiky), a to zejména v první etapě přechodu z centrálního hospodářství na tržní (Rys, 2003). Jeho zařazení do této stati je tedy velmi důležité, zároveň se však nejedná o ekonomickou analýzu. Ve stati jsou pouze zmíněny některé prvky, ovlivňující vývoj úřadů práce v jednotlivých etapách.

Politický kontext je zkoumán z hlediska ideologie doby ve vazbě na tehdejší vládu a její záměry. Hodnoty a postoje politických stran kategorizují stejně jako Večerník (1998) na osu levice a pravice, ačkoliv v praxi není toto zjednodušující dělení vždy pravidlem. Ve vztahu k roli trhu a státu lze levicové politické strany definovat jako sociálně etatistické (Večerník, 1998: 182), tedy se silnou rolí státu, jeho regulací a zásahy. Naopak pravice je v literatuře popisována jako tržně liberální (Večerník, 1998: 182) a požaduje „neviditelnou ruku trhu“, tedy silnou roli trhu a naopak malou roli státu (a tedy regulací a zásahů).

Ostatní historický kontext je zajímavou dimenzí v souvislosti s vývojem úřadů práce a jako takový podává informace o dějinných událostech jednotlivých období, které souvisí se změnami na úřadech práce a nevází se přitom k ekonomické či

¹ Jako další evropské státy s víceméně stejným rozsahem služeb můžeme dle OECD (2016) jmenovat např. Dánsko, Německo a Francii.

→ politické dimenzi. Cílem je zasadit tyto další změny do kontextu historického děje a poukázat na možné příčiny či důsledky, ke kterým se vývoj na úřadech práce váže. Tento kontext je zaměřen na historii České republiky, nikoliv na vývoj v celosvětovém měřítku. Tato zacílenost je dána specifikem českého státu a jeho veřejnými službami zaměstnanosti a také užším zaměřením stati.

Stať je zpracována na základě metody analýzy událostí, kterou uplatnil Miroslav Purkrábek (1994a, 1994b), a následně konkrétněji rozvinul Arnošt Veselý (2009). Jedná se o „*kvalitativní metodu expertního rozboru koncipování a realizace veřejně politických programů*“ (Purkrábek, 1994a: 10). Ty jsou zkoumány jako již uskutečněný proces, tedy ex post. Zároveň jsou hodnoceny v kontextu s jejich důsledkem pro koncepci a realizaci veřejné politiky. Zaměřuje se na ty segmenty procesu veřejné politiky, „*kteří nejvýrazněji charakterizují v určité době její kvalitativní znaky (zvláště úroveň koncepce, kooperace aktérů, využívání adekvátních nástrojů a zdrojů, organizaci a výkon správních činností, schopnost korekce chyb apod.)*“ (Purkrábek, 1994a: 10). Tyto segmenty nazývá Purkrábek jako veřejně politické události. Jejich analýza však nepředstavuje pouhé „*vyprávění příběhu o události*“ (Purkrábek, 1994a: 11), ale má být cíleným rozbohem následujících pěti kritických etap a dimenzí události (Veselý, 2009: 182): 1) iniciační fáze (rozbor a hodnocení impulsu události), 2) povaha rozhodování (koncepční versus reaktivní rozhodování, využívání analýz), 3) stupeň a způsob využití nástrojů a zdrojů (jak a čím je zajištěna realizace programů), 4) vliv zájmu aktérů na vývoj události, 5) průběžné a konečné efekty. V žádných pramenech není uveden konkrétní postup při tvorbě analýzy událostí. Pro potřeby této práce jsou v souvislosti s analýzou vývoje úřadů práce sledovány tyto dimenze – legislativní, ekonomická, politická a také dimenze změn v organizačním řízení a v obsahu.

Tato práce využívá mimo jiné některé prvky z historického výzkumu dle Hendla (2008: 132–136), u kterých nejde, stejně jako u analýzy událostí, o pouhé shromažďování informací, ale o jejich interpretaci a rozbor. Jeho cílem je „*odhalit a přiblížit komplexní nuance, osobnosti, kulturu, názory, jež ovlivňovaly minulost a mají vliv na současnost*“ (Hendl, 2008: 133). Pro potřeby této stati vycházím z výzkumu historického procesu, který se týká jedné události v delším časovém období.

Obě tyto metody využívají poznatky ze statistických ukazatelů, obsahových analýz dokumentů, pozorování a z polostrukturovaných i nestrukturovaných rozhovorů (v historickém výzkumu nazývaných jako orální výpovědi s lidmi, kteří byli přímo nebo nepřímo účastníky historické události).

Stať je založena především na důkladné analýze různých typů dokumentů. Jedná se o dokumenty právní povahy, dokumenty z Poslanecké sněmovny, programová prohlášení vlády včetně koaličních smluv, volební programy jednotlivých politických stran, strategické a koncepční materiály, odborné studie, analýzy tvořené MPSV, ale i články z denního tisku. Ke sběru dokumentů z Poslanecké sněmovny jsem využila Společnou česko-slovenskou digitální parlamentní knihovnu, kde jsem čerpala především ze zápisů z jednání výborů, stenoáznamů z jednání Poslanecké sněmovny a ze sněmovních tisků. Pro články denního tisku jsem využila databázi Newton Media Search. Odborné studie na téma vývoje úřadů práce jsem čerpala z informačního systému především Národní knihovny v Praze. Protože je stať zaměřena také na kontext struktury nezaměstnanosti, byla využita statistická data Českého statistického úřadu (ČSÚ), především časové řady míry registrované nezaměstnanosti od roku 1990.² Ekonomické a sociální ukazatele jsem čerpala z údajů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV).

Zároveň je stať doplněna polostrukturovanými rozhovory se čtyřmi experty na problematiku ve-

² Od roku 1990 do roku 2003 se jedná o data podle metodiky platné do 30. 6. 2004 zahrnující podíl počtu registrovaných uchazečů na pracovní síle, od roku 2004 se jedná o data podle metodiky platné od 1. 7. 2004 zahrnující podíl počtu dosažitelných uchazečů k pracovní síle.

řejných služeb zaměstnanosti a vývoje úřadů práce. Jsou označeny jako R1 až R4. R1 se na počátku 90. let 20. století podílel jako odborník na tvorbě sociální reformy, R2 je dlouholetý zaměstnanec úřadu práce (od roku 1994), R3 je ředitel úřadu práce již od samého vzniku této instituce (tedy od roku 1990) a R4 je bývalý ředitel správy služeb zaměstnanosti. Rozhovory mají explorační charakter a slouží pro přiblížení a doplnění některých historických faktů vývoje úřadů práce, a pomáhají porozumět příčinám a zároveň motivům při zakládání a následných změnách ve veřejných službách zaměstnanosti z pohledu expertů, kteří se nějakým konkrétním způsobem podíleli na vývoji úřadů práce. Tento přístup lze nazvat jako orální historie (Sedláková, 2014). Výběr výzkumného vzorku byl záměrný a byl proveden volbou úsudkem. Jako bývalý zaměstnanec Úřadu práce ČR znám prostředí této instituce i odborníky na danou oblast. Realizace sběru dat probíhala ve dvou fázích. V první se jednalo o polostrukturované rozhovory s již zmíněnými odborníky, v druhé pak o připomínkování, upřesňování a doplnění údajů formou e-mailového dotazování a zaslání draftu této stati. Provedené rozhovory byly nahrávány a na žádosti některých respondentů také anonymizovány. Přímé citace z rozhovorů byly u většiny případů stylisticky upraveny, aby ulehčily srozumitelnost psaného textu. Zároveň však byl kladen důraz na to, aby nedošlo ke změně jejich obsahu a významu. Jak uvádí Hendl (2008: 135), nevýhoda orálně historických rozhovorů je, že závisejí na paměti, zkušenostech a především na interpretaci jedinců. Z tohoto důvodu je stať postavena především na studiu dokumentů.

4. První období: Kladení základů a vznik úřadů práce s decentralizovaným řízením

Přestože se stať zabývá vývojem úřadů práce po roce 1989, je třeba stručně popsat vývoj veřejných služeb zaměstnanosti i politickou a ekonomickou situaci před tímto rokem. Zprostředkovny práce mají v ČR dlouhou historii sahající až do doby ra-

kousko-uherské monarchie (více např. MPSV, 2009; Brož, 2015), po první světové válce a v důsledku zvyšování nezaměstnanosti byl v roce 1918 přijat zákon o prodloužení platnosti zákona č. 63 Sb., o podpoře nezaměstnaných. Na to navazoval vznik sítě zprostředkovatelen, např. v roce 1921 působilo v tehdejším Československu 503 zprostředkovatelen práce. Jejich vznik byl spíše spontánní a jejich počet se měnil dle fází ekonomického cyklu (v období krize se zvyšoval, v obdobích konjunktury se snižoval). Po druhé světové válce vyšel v platnost dekret prezidenta Beneše č. 88/1945 Sb., o všeobecné pracovní povinnosti, který platil do roku 1965 (MPSV, 2009; Brož, 2015).

V období tzv. budování socialismu byl organizován nábor pracovních sil do vybraných a prioritních odvětví národního hospodářství, především do těžkého a strojírenského průmyslu a do stavebnictví. Místo veřejných služeb zaměstnanosti existovaly tzv. odbory pracovních sil Okresních národních výborů. Ty sdružovaly téměř 100 % ekonomicky aktivního obyvatelstva (MPSV, 2009; Brož, 2015). V této době (zhruba od 50. let 20. století) byla politika zaměstnanosti podřízena centrálně plánované ekonomice a centralizované mzdové politice, probíhalo i „plánování pracovních sil“ s heslem plné zaměstnanosti za každou cenu (Rákosník, Tomeš, 2012: 195; Brož, 2015), také platila povinnost pracovat. V důsledku toho docházelo k neefektivní zaměstnanosti neboli přezaměstnanosti. Téměř neexistovala soukromá sféra. V té době byla dle Brože (2015: 11) potlačena „*tvůrčí aktivita a podnikavost*“ lidí. V důsledku těchto aspektů postupně rostla ekonomická nerovnováha a ke konci normalizace začala být zpochybňována možnost udržet dříve schválené sociální jistoty. V květnu 1989 vyšla Zpráva Národohospodářské komise, která varovala před novými problémy v oblasti zaměstnanosti, konkrétně v umisťování nových absolventů škol, ve mzdovém vyrovnání uvolněných pracovníků a hmotném zabezpečení občanů před nástupem do zaměstnání (Kalinová, 2012: 321). V té době se již významně vzmáhala občanské hnutí a vznik nezávislých iniciativ.



Po pádu Komunistické strany Československa a následně vzniku České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR) získalo moc Občanské fórum (ve volbách získalo 49,5% hlasů a 124 mandátů). Občanské fórum se neprofilovalo jako politická strana, ale jako politické hnutí, jehož cílem byla změna způsobu vládnutí, řešení politické krize, uplatnění demokratických svobod a lidských práv a pluralita politických stran. Předsedou vlády ČR se stal Petr Pithart. Z Programového prohlášení vlády ČR lze vyčíst priority této vlády. Významným cílem byla realizace nejen ekonomické reformy, ale také řešení sociální situace občanů („*aby ekonomická reforma zabezpečující přechod k tržnímu hospodářství nevedla k velkým sociálním konfliktům a ztrátě sociálních jistot*“). Dále byl kladen důraz na komunikaci, vyjednávání a spolupráci. V souvislosti s touto prioritou byla na základě zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání založena Rada sociální dohody, později přejmenovaná na Radu hospodářské a sociální dohody. Vznikl tak sociální dialog napříč vládou, odborovou konfederací a zaměstnavatelskými svazy. Vláda Petra Pitharta si také uvědomovala případnou „tvrdost systému“ a z tohoto důvodu zaměřovala svou politiku na „*důchodce, občany se snižovanou pracovní schopností a mladé rodiny s malými dětmi*“. V oblasti politiky zaměstnanosti se zaměřila na „*mladou generaci požadující pracovní příležitosti*“. Vznikl například nástroj APZ – mzdy absolventům na praktikantských místech (Programové prohlášení vlády, 1990).

V literatuře existuje názorová rozdílnost na úspěšnost vlády v tomto období. Nejspíš v důsledku rychlé a neočekávané změny, chyběl dle Kalinové (2012) a Večerníka (2002) této nové vládě jasný politický koncept přechodu k demokracii a tržní ekonomice s jasně provázaným rozvojem ekonomické a sociální sféry. V Občanském fóru se navíc brzy projevila názorová nejednotnost a toto hnutí se rozštěpilo v několik politických stran.

Nicméně dle Rákosníka a Tomeše (2012), Homoly a Kotrusové (1998) i dle oslovených odborníků došlo v tomto období k významným a zásadním reformám, které byly postaveny na Scénáři ekonomické reformy (její příprava byla svěřena Valtru Komárkovi) a také na Scénáři sociální reformy (která byla vedena tehdejším náměstkem federálního ministra MPSV Igorem Tomešem).³ Scénář sociální reformy se vázal na tlumení společenského napětí, jehož příčinou byla transformace na tržní ekonomiku doprovázená privatizací, liberalizací cen, prudkým poklesem reálných mezd, útlumem těžkého a strojírenského průmyslu, a v důsledku restituce velkých podniků poklesla produkce v zemědělství. To vedlo především k předpokladům zvyšující se nezaměstnanosti a inflaci. Z tohoto důvodu byly stanoveny priority a sociální reforma stála na čtyřech pilířích – na politice zaměstnanosti, politice v oblasti pracovních příjmů, rodinné politice a politice sociálního zabezpečení (Potůček, 1999; Rákosník, Tomeš, 2012).

V rámci změn v politice zaměstnanosti byla vytvořena strategie zaměstnanosti do roku 1992, která byla postavená na spolupráci hospodářské a sociální politiky. Poměrně brzy tedy vznikla (v souvislosti se zákonným opatřením č. 306/1990 Sb., o zřízení úřadů práce ČR) pod Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR Správa služeb zaměstnanosti, jejímž prvním úkolem bylo vybudovat síť úřadů práce. Rychlost, s jakou došlo k vybudování úřadů práce, hodnotili oslovení respondenti pozitivně. „*Bylo velmi prozíravé ustavení úřadů práce v době, kdy nám vlastně nezaměstnanost nezačala ještě hrozit a výrazně růst*“ (R1). Dokončení tohoto institucionálního a legislativního rámce je spojeno s přijetím zákona Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 1/1990 Sb., o zaměstnanosti a zákona České národní rady č. 9/1990 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Na jejich vzniku se významně podílel federální minis-

³ Konkrétně se Igor Tomeš zabýval problematikou sociálního zabezpečení a rodinnou politikou, druhý tehdejší federální náměstek Milan Horálek se zabýval státní politikou zaměstnanosti a příjmovou politikou.

tr práce a sociálních věcí Petr Miller a ministr práce a sociálních věcí Milan Horálek. Prvním ředitelem Správy služeb zaměstnanosti se stal Václav Brož. Tyto osobnosti (spolu s Igorem Tomešem) měly významný vliv na formování úřadů práce, jejich organizační struktury a stanovení kompetencí na centrální a regionální úrovni. V té době vznikla silná decentralizovaná soustava úřadů práce s vlastní právní subjektivitou, jejichž podřízenost Správě služeb zaměstnanosti spočívala především v metodickém a personálním řízení, financování a kontrole, nikoliv v rozhodování např. o implementaci nástrojů APZ. Tento způsob decentralizovaného řízení byl preferován tehdejší vládou, a také v budoucnu byl stále podporován expertními zprávami (např. OECD, 1999; OECD, 2000) i oslovenými odborníky. „*Základní zásada na celém světě je, že pokud chcí zprostředkovávat práci, musím být co nejbližší klientovi*“ (R4). První Úřad práce byl založen 10. srpna 1990 v Kladně a poslední byl ustanoven dne 7. listopadu 1990. Celkem tedy vzniklo 76 úřadů práce.⁴

Budování a zdokonalování této sítě úřadů práce bylo v této začínající fázi ze značné části ovlivněno pomocí ze zahraničí. „*Když jsme tvořili služby zaměstnanosti, vařili jsme z ničeho, a tak nám pomáhali odborníci ze zahraničí*“ (R4). Kontakty byly tehdy navázány především se Spolkovou republikou Německo, s Velkou Británií a s Dánskem. Pomoc probíhala formou stáží, školením vedoucích pracovníků úřadů práce či vytvořením systému rekvizifikací a dalšího vzdělávání. Tuto pomoc bývalý ministr Milan Horálek vítal, ale jeho heslem bylo „*Kapieren aber nicht kopieren*“ (pochopit, ale nekopírovat), protože každá země je specifická, má své vlastní tradice a podmínky (Brož, 2015; Rákosník, Tomeš, 2012).

Na návrh Světové banky začalo federální MPSV připravovat záchrannou sociální síť se záměrem

změkčit důsledky ekonomické reformy. V roce 1991 byl přijat dokument Záchránná sociální síť (Rákosník, Tomeš, 2012). Cílem bylo zajistit, aby jedinci a jejich rodiny, nespádli pod hranici životního minima (1700 Kč v roce 1991), stát garantoval minimální mzdu (2000 Kč v roce 1991), finanční zabezpečení v nezaměstnanosti (délka pobírání podpory v nezaměstnanosti byla 12 měsíců v letech 1990–1991) (VÚPSV, 2015) a zaručoval odpovídající důchody. Schválení tohoto dokumentu předcházela politická názorová rozdílnost mezi ministrem financí Václavem Klausem a ministrem práce a sociálních věcí Petrem Millerem (Rys, 2003). Tento dokument a podepsání dohody o tripartitě považoval Petr Miller za „*základ sociálního smíru*“ a bylo dle něho potřeba, aby šla s ekonomickou reformou „*ruku v ruce*“ také reforma sociální, která by měla tlumit značné sociální dopady s ní spojené (Chci uzavřít rozumný kompromis..., 1991). Aby byl dokument Záchránná sociální síť schválen, musel být doplněn formulací „*o podmíněnosti tohoto systému výkonnosti ekonomiky státu*“ (Budou poplatky?, 1991).

Významnou zahraniční finanční pomoc představoval fond Phare, který byl založen roku 1989 pro Polsko a Maďarsko s cílem pomoci zemím východního bloku s přechodem od centrálně řízené ekonomiky na ekonomiku tržní, a tím překlenout propast mezi východní a západní Evropou. Postupně se připojovaly další země, na základě Evropské dohody mezi Českou republikou a Komisí Evropských společenství ze dne 4. října 1993 se do programu Phare zapojila i ČR (Předvstupní nástroje – Phare). Za účelem transformace trhu práce orientovaného na rozvoj politiky zaměstnanosti (především nástrojů APZ) byl realizován program Phare „*Restrukturalizace trhu práce*“⁵ (Brož, 2015). Jeho cílem bylo vyhledávat osoby ohrožené nezaměstnaností nebo již nezaměstnané se zaměřením

⁴ V souvislosti se změnou územního členění státu a v návaznosti na dokončení reformy veřejné správy a vznik vyšších územních samosprávných celků vznikl nový Úřad práce v Jeseníkách (1. ledna 1996). Původně se jednalo pouze o jednu z poboček Úřadu práce v Šumperku. Počet úřadů práce s vlastní právní subjektivitou se tedy zvýšil na 77.

⁵ V rámci programu Phare byl zřízen také program Garant (který byl určen podnikatelům a zajišťoval jim záruku na dlouhodobější úvěry) a program Systém malých půjček (Rudé právo, 1994).

→ především na mladistvé uchazeče bez dokončeného vzdělání, na absolventy středních škol a učilišť, na osoby se zdravotním znevýhodněním a další rizikové skupiny obyvatel (Podpory podnikání..., 1994). Pro podporu APZ byl v rámci programu zřízen fond tzv. PALMIF (Pro Active Labour Market Intervention Fund). V roce 1997 se cíle pomoci programu Phare změnily a orientovaly se na přípravu kandidátských zemí pro vstup do Evropské unie.⁶

Jak již bylo výše zmíněno, v Občanském fóru se začala po roce 1990 projevovat názorová nejednotnost. Ta vedla k rozštěpení tohoto hnutí na několik politických stran, které se následně v roce 1992 účastnily voleb do Poslanecké sněmovny a vytvořily uspořádání stranického systému na pravici a levíci (Večerník, 1998: 277). Významný vliv získala koalice ODS + KDS (Občanská demokratická strana + Křesťanskodemokratická strana) vedená Václavem Klausem (která získala 29,73 % hlasů a 76 mandátů), jehož pravicová politika, vedená liberální ideologií, udala směr a podobu ekonomického a sociálního vývoje v republice. ODS + KDS jako vítěz voleb vytvořily koalici s Občanskou demokratickou aliancí (ODA) a s KDU-ČSL. Dohromady získala vládní koalice 105 mandátů. Občanské hnutí (OH) vedené Jiřím Dienstbierem a podporované prezidentem Václavem Havlem nezískalo ve volbách dostatek hlasů (pouze 4,59 %), a nedostalo se tudíž do parlamentu. Dle Ryse (2003: 53) nemělo toto hnutí, ve srovnání s pragmatismem Václava Klause, „*sebemenší naději na úspěch*“. Dle R1 se „*sociální liberálové včele s Dienstbierem tak soustředili na náročné úkoly, že tu kampaň podcenili, zatímco Klaus ji nepodcenil*“. V důsledku toho nezískal mandát bývalý ministr zahraničí Jiří Dienstbier ani ministr práce a sociální věcí Petr Miller.

ODS se zaměřila na ekonomický pragmatismus a jednoznačný politický a hospodářský program (Rys, 2003; Rákosník, Tomeš, 2012). S heslem „*nejlepší sociální politika je silná ekonomika*“, „*chceme radikální ekonomickou reformu*“ a se zásadou cílené a pouze základní sociální pomoci jen sociálně potřebným („*pocitivá sociální politika může zaručit pouze základní společensky uznaná minima potřeb daná Listinou základních práv a svobod*“, „*chceme rozvinout systém individuálně diferencované, cíleně zaměřené sociální péče*“) uspěla ve volbách a začala realizovat pravicově zaměřenou politiku (Volební program ODS, 1992).

Očekávaná nezaměstnanost se zvyšovala pouze mírně, ke konci roku 1991 činila 4,13 %. Ve srovnání s jinými postkomunistickými zeměmi však nedosahovala tak vysokých hodnot. Míra nezaměstnanosti např. v Maďarsku činila v roce 1991 8,5 %, v Polsku ve stejném roce 11,8 % a na Slovensku 11,8 % (Černá, 2007). Míra nezaměstnanosti v tomto roce nedosahovala v ČR vysokých hodnot ani při srovnání se západními zeměmi.⁷ V ČR však začaly být patrné regionální a strukturální rozdíly, které souvisely s útlumem původně preferovaných oblastí národního hospodářství, jako byl především těžký a strojírenský průmysl, dále se snížením produkce v zemědělství, souvisely také s nedostatečně kvalitní infrastrukturou, nízkou úrovní kvalifikace tamních obyvatel a malou flexibilitou pracovních sil (Večerník, 1998: 23). Zaměstnanost v zemědělství klesla z 11,4 % v roce 1990 na 6,0 % v roce 1996,⁸ ve stejném období v těžebním průmyslu pak z 3,5 % na 1,7 %. Nejvíce postižen vyšší mírou nezaměstnanosti byl především Kraj Vysočina, Olomoucký a Moravskoslezský kraj, ve kterých přesáhla hranici 6 % (k 31. 12. 1991) (ČSÚ, 2015). Nerovnost však nevznikala pouze mezi kraji, ale

⁶ Rámcová dohoda mezi vládou České republiky a Evropskou komisí o účasti České republiky na programu pomoci Evropského společenství ze dne 12. července 1996 byla vyhlášena pod č. 207/1997 Sb.

⁷ Například v Dánsku činila 7,9 %, v Německu 5,5 %, v Irsku 14,7 %, ve Španělsku 15,5 %, ve Francii 8,1 %, v Nizozemsku 5,7 %, ve Finsku 6,6 %, ve Spojeném království 8,6 %. Nižší míra nezaměstnanosti byla např. ve Švédsku (3,1 %) a v Lucembursku (1,6 %) (Eurostat, 2015).

⁸ Rok 1996 je použit jen pro dokreslení a ohraničení první etapy vývoje úřadů práce a politiky zaměstnanosti, podíl zaměstnanosti se v zemědělství i těžebním průmyslu nadále snižoval (VÚPSV, 2015).

Tabulka č. 1 » Vývoj míry nezaměstnanosti v letech 1990–1998 (k 31. 12., v %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Česká republika	0,66	4,13	2,57	3,52	3,19	2,93	3,52	5,23	7,48
Praha	0,64	1,16	0,32	0,34	0,28	0,29	0,43	0,87	2,31
Středočeský kraj	0,65	4,86	3,37	3,98	2,86	2,57	2,98	4,62	6,06
Jihočeský kraj	0,77	4,52	2,47	3,03	2,24	1,99	2,51	3,95	5,75
Plzeňský kraj	0,65	3,97	2,98	3,69	2,56	2,19	2,63	4,23	6,09
Karlovarský kraj	0,32	2,32	1,44	2,03	1,68	2,12	2,72	4,64	6,85
Ústecký kraj	0,67	4,47	3,58	5,23	5,24	5,79	7,05	10,00	13,18
Liberecký kraj	0,53	3,76	1,97	2,82	2,36	2,45	3,00	5,16	6,98
Královéhradecký kraj	0,68	4,02	1,90	2,58	2,23	1,99	2,61	4,04	6,06
Pardubický kraj	0,59	5,17	3,44	3,87	2,80	2,66	3,38	4,71	6,62
Kraj Vysočina	0,77	6,73	4,36	5,10	3,85	3,39	3,99	5,66	7,51
Jihomoravský kraj	0,71	5,36	3,60	5,28	3,20	2,92	3,40	5,37	7,92
Olomoucký kraj	0,86	6,60	4,27	5,60	4,74	4,31	5,28	7,56	10,20
Zlínský kraj	0,52	5,84	4,06	4,83	3,03	2,40	3,22	4,71	6,96
Moravskoslezský kraj	1,27	6,30	4,06	6,63	5,99	5,07	5,67	7,85	11,45

Pramen: ČSÚ (2015)

souvisela také s pohlavím, věkem a profesí. Nejvíce postiženy nezaměstnaností byly ženy, osoby s nízkou kvalifikací a absolventi středních a vysokých škol (Kalinová, 2012; Rákosník, Tomeš, 2012).

Přes toto počáteční navýšení míry nezaměstnanosti se její výše od roku 1992 v ČR snižovala (na rozdíl od Polska a Maďarska, kde docházelo k postupnému růstu míry nezaměstnanosti), k čemuž přispěla především pracovně právní legislativa, malá privatizace (a s tím související rozmach podnikání), sociální dialog, hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, rychlé zavedení a činnost úřadů práce (a jejich důraz na aktivní politiku zaměstnanosti), příliv malého a středního kapitálu z Německa a Rakouska, pokles zahraničních pracovníků a naopak zvýšený počet zaměstnanců pracujících v zahraničí, ale také opatření související se snižováním pracovní nabídky jako byl odchod velké části pracujících důchodců, prodloužení povinné školní docházky a prodloužení rodičovské dovolené (Horálek in OECD, 2000; Kalinová, 2012;

Rákosník, Tomeš, 2012; Večerník, 1998; Rys, 2003; Homola, Kotrusová, 1998; oslovení odborníci). Dle některých odborníků měla také vliv stále přetrvávající zakonzervovaná přezaměstnanost z dob komunistického režimu (Rákosník, Tomeš, 2012; Večerník, 1998; Rys, 2003).

Tzv. malá privatizace poskytla lidem startovací prostředky a občané začali zakládat vlastní soukromé firmy. Počet obchodníků a drobných podnikatelů se zvýšil (také v souvislosti se zákonem o zaměstnanosti, který umožnil a zlegalizoval soukromé podnikání a zaměstnávání pracovníků). Noví drobní podnikatelé, kteří před rokem 1990 z velké části pracovali na černém trhu, získali živnostenské oprávnění (Kalinová, 2012: 364). V roce 1992 jich bylo více milion, přičemž rozdíl mezi lety 1990 a 1992 činí 904 888 (ČSÚ, 2014).

Celkově je toto období charakteristické významnými a pozitivními změnami v oblasti trhu práce a politiky zaměstnanosti – došlo k vytvoření institucionálního a legislativního rámce (zákon



o zaměstnanosti, zákon o kolektivním vyjednávání či dokument Záchraná sociální síť). Míra nezaměstnanosti se udržela na relativně stabilní úrovni, od roku 1992 dokonce docházelo k jejímu snižování. V roce 1991 vznikla Rada hospodářské a sociální dohody, čímž se ustanovily základy pro kolektivní vyjednávání. Začalo se rozvíjet soukromé podnikání. Přesto byla tato etapa, především po volbách v roce 1992, výrazně poznamenána neoliberální ekonomikou s důrazem spíše na ekonomický, nikoliv sociální aspekt. „*Sociální reforma už nebyla agendou dne; politické elity měly jiné priority*“ (Rákosník, Tomeš, 2012: 210). Např. v roce 1993 bylo v rámci odvodů na politiku zaměstnanosti vybráno do státního rozpočtu o 8 miliard Kč více, než na ní bylo následně vynaloženo (Kalinová, 2012: 353). Podpora v nezaměstnanosti se v roce 1992 snížila z 12 měsíců na 6, čímž došlo ke snížení podílu registrovaných uchazečů, pobírajících onu podporu (mezi lety 1991 a 1992 o 12,4 %, mezi lety 1992 a 1993 o 5,4 %) (VÚPSV, 2015). Postupně docházelo ke snižování výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, a to i přesto, že mezi lety 1991 a 1993 zásadně pomohla polovině registrovaných uchazečům o zaměstnání při vstupu na trh práce (Horálek in OECD, 2000: 175). Za významný mezník, který oslabil vliv politiky zaměstnanosti, považuje R1 mimo jiné rozpad ČSFR, díky němuž chyběly na úseku zaměstnanosti personální kapacity, ale také „*trpěl nedostatkem politické pozornosti a nedostatkem koncepčního přístupu*“.

5. Druhé období: Vznik pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora a změna v zajišťování dávek státní sociální podpory

Toto období se váže především k vládě Vladimíra Špidly a k vedení MPSV Zdeňkem Škromachem. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002 vyhrála ČSSD s 30,2 % hlasů a 70 mandáty, na druhém místě byla ODS s 58 mandáty, následovala KSČM se 41 mandáty. Protože rozdíl mezi ČSSD a ODS nebyl výrazný (12 mandátů), vytvořila ČSSD koalici s KDU-ČSL a US-DEU s celkovým počtem

101 mandátů (tedy těsnou většinou). V Programovém prohlášení vlády ze srpna 2002 předložila výše zmíněná koalice hlavní cíle, které spočívaly především v rozvoji sociálního státu, sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství, v dokončení procesu vstupu ČR do EU, v dokončení reformy veřejné správy, v boji proti korupci a v oblasti zaměstnanosti se zaměřili na přípravu návrhu nového zákona o zaměstnanosti, v „*němž budou mj. prostředky politiky zaměstnanosti přiblíženy systémům používaným v členských státech Evropské unie*“ (Programové prohlášení vlády, 2002).

Toto období je spojeno s výrazným zvýšením nezaměstnanosti. Míra registrované nezaměstnanosti se v ČR začala zvyšovat od roku 1997 (kdy poprvé překročila hranici 5 %), mezi lety 2002 a 2004 se pohybovala již okolo 10 %, což představuje oproti letům 1990 až 1996 výrazné zvýšení a prohlubování problémů trhu práce. Nadále docházelo k výrazným rozdílům mezi kraji. Nejhuře na tom byl kraj Ústecký, jehož míra nezaměstnanosti se od roku 1990 neustále zvyšovala a v letech 1999 až 2004 se pohybovala od 15 % do 18 % (např. na konci roku 2003 činila 17,94 %). Problémy s vysokou nezaměstnaností měl od samého počátku přechodu na tržní ekonomiku kraj Moravskoslezský, u něhož míra nezaměstnanosti přesáhla v roce 2003 také hranici 16 %. Progresivní nárůst nezaměstnanosti od roku 1990 zaznamenal také kraj Karlovarský a Jihomoravský. Naopak pod výrazným průměrem registrované míry nezaměstnanosti se od samého začátku pohybovalo hlavní město České republiky, nízkou nezaměstnanost měl také kraj Středočeský, Jihočeský a Plzeňský.

Významnou událostí, která ovlivnila směřování politiky zaměstnanosti, byl vstup ČR do EU. Přestože oficiální žádost o vstup do EU podala vláda Václava Klause již v roce 1996 v Římě tehdejšímu představiteli předsednické země EU, italskému premiérovi Lambertu Dinimu, vstup ČR do EU se uskutečnil až o osm let později. Součástí žádosti bylo také Memorandum, které zdůvodňovalo zájem ČR o vstup do EU (dle Usnesení vlády ČR ze

Tabulka č. 2 » Vývoj míry nezaměstnanosti v letech 1999–2003 (k 31. 12., v %)

	1999	2000	2001	2002	2003
Česká republika	9,37	8,78	8,90	9,81	10,31
Praha	3,52	3,42	3,39	3,73	4,02
Středočeský kraj	7,46	6,80	6,76	7,21	7,43
Jihočeský kraj	6,69	5,82	6,03	6,65	6,96
Plzeňský kraj	7,43	6,47	6,52	7,06	7,60
Karlovarský kraj	9,04	8,02	8,71	10,07	10,62
Ústecký kraj	15,92	16,15	15,83	17,13	17,94
Liberecký kraj	7,77	6,44	7,35	8,68	9,48
Královéhradecký kraj	7,54	5,89	6,30	7,30	7,89
Pardubický kraj	9,03	7,87	7,93	8,66	9,42
Kraj Vysočina	9,16	7,48	7,02	8,32	9,20
Jihomoravský kraj	9,85	9,35	9,73	11,20	11,45
Olomoucký kraj	12,41	11,87	11,78	12,20	12,48
Zlínský kraj	8,71	8,14	8,51	10,22	10,61
Moravskoslezský kraj	14,94	15,13	15,11	15,89	16,84

Pramen: ČSÚ (2015)

dne 13. 12. 1995). V něm je vítán evropský integrační proces, který zajišťuje evropskému kontinentu mír, stabilitu a především hospodářskou prosperitu. Je chápán jako proces nezvratný, přesto se v Memorandu objevují také výhrady (či euroskeptické postoje), související např. se ztrátou státní suverenity a nízkou důvěrou „*k tomuto složitému tělesu*“ (např. Od našeho zvláštního..., 1996; Mocek, 1996), a jeho obsah odpovídá ideologii tehdejší vlády Václava Klause. O sedm let později (v dubnu 2003) byla Smlouva o přistoupení k EU v Athénách, za účasti Václava Klause (již jako prezidenta ČR) a předsedy vlády Vladimíra Špidly, podepsána. Následně 13. a 14. června 2003 proběhlo referendum o přistoupení ČR k EU. Souhlas vyjádřilo 77,33 % hlasujících, proti bylo 22,67 %. Volební účast činila 55,21 % (Historie vstupu ČR do EU). Smlouva o přistoupení k EU vešla v platnost 1. května 2004.

Se vstupem ČR do EU (a tedy s harmonizací českého práva s legislativou Evropského společen-

ství), s cílem zmodernizovat a zlepšit fungování úřadů práce, ale také v důsledku zvyšující se nezaměstnanosti a problémů na trhu práce došlo k přípravě a následnému schválení nového zákona o zaměstnanosti. Záměr o jeho návrhu byl deklarován již v programovém prohlášení vlády Vladimíra Špidly. Jednalo se o vládní návrh, jehož schvalovací proces započal 13. listopadu 2003 a ve Sbírce zákonů byl vyhlášen 23. července 2004 pod číslem 435/2004 Sb. V průběhu hlasování došlo v Poslanecké sněmovně, v Senátu i u prezidenta ČR Václava Klause vždy ke schválení (Sněmovní tisk 527).

S účinností tohoto nového zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti došlo ke zpřísnění a zpřesnění podmínek pro vedení v evidenci uchazečů a zaměstnání (především pro absolventy), zároveň došlo k úpravě podmínek pro vyplácení podpory v nezaměstnanosti (prodloužila se podpůrná doba pro osoby nad 50 let), došlo ke zvýšení flexibility formou zprostředkovatelských agentur (povolení



pro jejich vznik přešlo do kompetence MPSV). Dále se definoval výkon nelegální práce, který nebyl dosud v legislativě vymezen. Kontrolu nelegální práce začaly provádět úřady práce. Do kompetence úřadů práce přešla také kontrola diskriminace v přístupu k zaměstnání. V souvislosti se vstupem do EU a uplatnění principů evropského práva na proces zprostředkování zaměstnání, byla upravena možnost zaměstnávání občanů z EU. Tyto změny udaly základní směr politiky zaměstnanosti a fungování úřadů práce na několik dalších let.

Vliv a pomoc EU byly v této době značné. Se vstupem do EU začala ČR čerpat podstatnou část finančních prostředků z Evropského sociálního fondu (ESF). ESF, jako jeden ze strukturálních fondů EU, má za cíl rozvoj zaměstnanosti, snížení nezaměstnanosti, podporu sociálního začleňování osob a zlepšení rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce v zemích EU.⁹ První operační období se vztahovalo k roku vstupu ČR do EU. Mezi lety 2004 a 2006 činil celkový objem finanční podpory z EU 457 milionů eur. Nejvýznamnějším operačním programem v oblasti snižování nezaměstnanosti a rozvoji aktivní politiky zaměstnanosti, byl program Lidské zdroje a zaměstnanost. Řídícím orgánem tohoto operačního programu bylo MPSV a významnými příjemci byly úřady práce. ESF se tak stal význačným a klíčovým nástrojem pro realizování Evropské strategie zaměstnanosti (ESZ).

ESZ měla úlohu pro plnění cílů Lisabonské strategie, která byla v roce 2000 přijata členskými státy EU. Do popředí zájmu se tak dostal aspekt sociální, nikoliv pouze ekonomický, jak tomu bylo v minulých letech. A právě „*zaměstnanost je fenomén, kde se funkčně skloubí cíle sociální a ekonomické, ne vždy bez vnitřních tenzí, ale v zásadě souladně*“ (R1). Řešení nezaměstnanosti a dosažení co nejvyšší zaměstnanosti tak nabylo velké pozornosti. Hlavní integrované směry v oblasti zaměstnanosti vzešly z rozhodnutí Rady Evropy ze dne 12. července 2008 a jsou popsány pod číslem

17 až 24. Mezi hlavní cíle ESZ patří plná zaměstnanost, zlepšení kvality pracovního místa a produktivity práce, a posilování sociální a územní soudržnosti. ČR respektovala tyto hlavní integrované směry evropské strategie a v dalších letech je implementovala do Národního programu reforem 2008–2010. Tím se zavázala naplňovat jednotlivé reformní kroky v rámci integrovaných směrů.

Toto období je ve vývoji úřadů práce charakteristické dvěma významnými změnami, které ovlivnila reforma veřejné správy, v rámci níž došlo k novému organizačnímu uspořádání a ke změnám v obsahu agendy. Došlo k ustanovení krajských orgánů územní samosprávy a k rušení okresních úřadů (k 31. 12. 2002). V důsledku toho nejprve proběhla změna organizačního uspořádání úřadů práce, následně došlo k rozsáhlé změně v obsahu veřejných služeb zaměstnanosti. V rámci organizační změny bylo ustanoveno 14 pověřených úřadů práce s rolí krajského koordinátora pro realizaci státní politiky zaměstnanosti na území příslušného kraje. Pověřené úřady práce se staly novými metodickými pracovišti, do jejichž kompetence patřila především koordinační činnost okresních úřadů práce v oblasti APZ, zpracovávání statistik, analýz a výhledů za kraj, či zpracovávání podkladů pro udělování investičních podmínek (více § 8 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb.), čímž byly považovány za hlavní komunikační partnery se Správou služeb zaměstnanosti. Pověřené úřady se také staly koordinátory při realizaci projektů z ESF.

V souvislosti se změnou v obsahu činností proběhla od 1. dubna 2004 delimitace pracovníků státní sociální podpory (SSP) od obcí s pověřenou působností pod úřady práce (dle zákona č. 453/2003 Sb.). Co do obsahu se jednalo o největší změnu za třináct let existence úřadů práce. Původně patřil výkon této agendy do působnosti okresních úřadů, které však v rámci reformy veřejné správy k 31. 12. 2002 zanikly. Jejich kompetence tak přešly pod obce s rozšířenou působností, a následně od dub-

⁹ <http://www.esfcr.cz>

na 2004 pod úřady práce. V mediálních zprávách je možné rozeznat další záměr, a to sjednocení a zvýšení efektivity systému státní sociální podpory. Stát převzal kompetence pro vyplácení sociálních dávek. Dle osloveného odborníka k tomu došlo, protože stát „*nedůvěřoval municipalitě*“ a protože „*úřad práce jako organizační složka státu na to prý lépe dohlédne*“ (R3). Státní sociální podpora byla tedy převedena pod „*křídla státu*“ neboli pod úřady práce (např. Doubrava, 2004; Úředníci radnic..., 2004; Vyplácení některých dávek..., 2004). Přestože je možné zachytit různé názory na sjednocení sociální agendy s agendou zaměstnanosti (např. oslovení odborníci R3 a R4 nepovažovali tuto změnu za žádoucí, protože se nevztahovala k politice zaměstnanosti), tato změna proběhla bez velkých problémů, převedení pracovníků bylo převážně formální (souviselo s administrativními úkony), protože většina z nich zůstávala ve stejných dosavadních prostorách, dle mediálních zpráv se tato změna příliš nedotkla ani klientů. V té době se ne-

smělo dle pokynu MPSV zasahovat do činností SSP do 30. června 2004. Tuto změnu také neprovázela žádná hromadná propouštění.

6. Třetí období: Centralizace úřadů práce a změna v zajišťování nepojistných dávek sociální ochrany

V pozadí tohoto období je celosvětová hospodářská recese, která započala v USA hypoteční krizí v roce 2007, rozhodující zlom však přišel v září 2008, kdy došlo ke kolapsu amerických bank Washington Mutual a Lehman Brothers (Myant, Drahoukoupil, 2013). Z důvodu globálního propojení států světa v podobě exportování výrobků a investic se rozšířila krize z USA do celého světa (Foster, Magdoff, 2009), respektive do zemí, které byly závislé na kapitálových tocích (Myant, Drahoukoupil, 2013). V ČR propukla na konci roku 2008 a plně se rozvinula v roce 2009. Důsledkem byla stagnace ekonomiky, omezení výroby, růst nezaměstnanos-

Tabulka č. 3 » Vývoj míry nezaměstnanosti v letech 2004–2012 (k 31. 12., v %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Česká republika	9,47	8,88	7,67	5,98	5,96	9,24	9,57	8,62	9,36
Praha	3,58	3,25	2,72	2,16	2,14	3,66	4,07	3,95	4,52
Středočeský kraj	6,85	6,25	5,32	4,25	4,47	7,01	7,73	7,07	7,52
Jihočeský kraj	6,59	6,69	5,68	4,47	4,83	7,78	8,50	7,53	8,36
Plzeňský kraj	6,74	6,45	5,60	4,43	5,03	8,16	8,25	7,01	7,31
Karlovarský kraj	10,75	10,28	9,20	7,32	7,62	11,07	11,39	9,83	10,84
Ústecký kraj	15,85	15,41	13,77	10,96	10,26	13,61	13,90	12,94	14,02
Liberecký kraj	8,22	7,73	7,04	6,05	6,95	11,24	10,54	9,46	10,26
Královéhradecký kraj	7,67	7,33	6,32	4,70	4,81	7,97	8,37	7,49	8,61
Pardubický kraj	8,94	8,35	6,91	5,43	5,95	9,58	9,87	8,44	9,16
Kraj Vysočina	8,85	8,23	7,10	5,63	6,27	10,25	10,73	9,44	10,23
Jihomoravský kraj	10,69	10,21	8,82	6,92	6,83	10,59	10,87	9,81	10,42
Olomoucký kraj	11,73	10,65	8,97	6,73	6,87	12,19	12,48	11,37	11,86
Zlínský kraj	9,53	9,27	7,75	6,02	6,13	10,83	10,74	9,35	10,42
Moravskoslezský kraj	15,66	14,23	12,58	9,62	8,49	12,14	12,36	11,18	12,34

Pramen: ČSÚ (2015)



ti a výrazné snížení poptávky po nových zaměstnancích.

Před celosvětovou krizí zaznamenala Česká republika konjunkturu. V letech 2004 až 2007 se růst HDP pohyboval nad 4 %, v roce 2008 se snížil na 2,7 % a v roce 2009 HDP poklesl o 4,8 % (ČSÚ, 2015). Také nezaměstnanost se v roce 2007 a na počátku roku 2008 držela ve všech krajích (kromě Ústeckého) pod hranicí 10 %, což bylo téměř srovnatelné s rokem 1997. Mezi lety 2008 a 2009 se však zvýšila o 3,28 procentního bodu (stav k 31. 12.). Toto zvýšení se nejvíce projevilo u krajů s dlouhodobě vysokou mírou nezaměstnanosti. V Ústeckém kraji dosahovala dle ČSÚ (2015) míra registrované nezaměstnanosti 13,61 % a v Moravskoslezském kraji 12,14 % (stav k 31. 12. 2009). Do evidence úřadů práce se dostali nejen lidé nekvalifikovaní, ale také kvalifikovaní s vyšším vzděláním (minimálně středoškolským) a s dlouhodobou pracovní zkušeností.

Dne 28. a 29. května 2010 se konaly volby do Poslanecké sněmovny a pod vlivem neoliberální ekonomie a v souvislosti s událostmi v podobě celosvětové hospodářské krize a s tím související výrazné a zvyšující se zadlužení Řecka, kterému v květnu 2010 hrozil státní bankrot, získaly pravicové strany většinu mandátů v Poslanecké sněmovně. Stejně jako volební program ODS v roce 1992, byly volební programy pravicových stran v tomto období založeny na ekonomickém pragmatismu. Byly zaměřeny na řešení hospodářské krize, snižování schodku státního rozpočtu, na re-

alizování reforem, snižování výdajů ze státního rozpočtu, na cílené (adresné) sociální dávky pouze těm nejpotřebnějším, na řešení zneužívání sociálních dávek a na boj proti nelegální práci. Dle Myanta a Drahoukoupila (2013: 463) „*mohou být vládní výdaje faktorem, který zabraňuje krizi... Nicméně mohou krizi i prohloubit.*“ Tato situace nastává v okamžiku, kdy se vláda v době recese, rozhodne snižovat výdaje a eliminovat rozpočtový deficit. Přesto ODS a TOP 09 získaly na základě svého volebního programu dohromady 94 mandátů, s nimi vytvořily koalici Věci veřejné s 24 mandáty (Výsledky voleb a referend). Tato koalice začala tedy realizovat pravicovou politiku a jejich vláda byla spojena s řadou „nepopulárních“ reforem. Je třeba vzít na vědomí, že ekonomická situace a s tím spojená vysoká nezaměstnanost, byly příčinou vysokého sociálního napětí ve společnosti, které, např. dle OECD (2000: 17) nepředstavuje vhodné období pro zavádění rozsáhlých reforem. Naopak období prosperity a růstu zaměstnanosti je považováno za příhodnější, „*protože v něm je předpoklad pro menší odpor ke změnám a naopak více akceptace k pochybením*“ (OECD, 2000: 17).

V oblasti politiky zaměstnanosti se v tomto období jednalo o rozsáhlou institucionální změnu, která spočívala v centralizaci veřejných služeb zaměstnanosti, a tedy vzniku Úřadu práce ČR. Oslovení odborníci spojují tuto centralizaci s negativními pojmy a nazývají ji jako „*nesmyslnou*“ (R1) či jako „*totální devastaci*“ (R4). Jiný odborník uvedl, že centralizace „*spíš zkomplikovala roli státu v ak-*

Zaměstnanost je téma, které v sobě spojuje složku ekonomickou a sociální. Je důležitá pro zvyšování ekonomického růstu i pro společenskou prosperitu země. Naopak nezaměstnanost je spojena s vážnými dopady na jedince, jeho rodinu a stát. Způsobuje ztráty v ekonomice jako celku — rostou výdaje státního rozpočtu na sociální dávky a služby, tím narůstá jeho deficit, je nižší kupní síla i HDP, což může vést ke zvyšující se sociální tenzi mezi zaměstnanými a nezaměstnanými. Propad životní úrovně jedince a jeho rodiny má také sociální a psychologické důsledky.

tivní politice zaměstnanosti, protože právě kvůli centralizaci se některé věci značně zkomplikovaly“ (R2). Dle R4 bylo největším kamenem úrazu, „že zbavili úřady práce právní subjektivity“. V souvislosti s tím došlo také ke sjednocení agendy nepojistných sociálních dávek, které byly organizačně převedeny pod nově vzniklou instituci – Úřad práce ČR. O této obsáhlé změně však není v Koaliční smlouvě ani v Programovém prohlášení vlády zmínka.

Jak bylo výše uvedeno, decentralizační řízení úřadů práce mělo dlouhou tradici, od svého založení roku 1990 až do roku 2011, tedy roku, kdy došlo k výše uvedené organizační změně. Ta představovala zásadní změnu ve fungování těchto státních institucí. Deklarované záměry byly spojovány především s úsporou a efektivitou těchto institucí v souvislosti s implementací jejich regionální politiky zaměstnanosti. Nicméně již v minulosti neexistoval jednotný názor na institucionální reformy a jejich efekty. Například Koning (in OECD, 2000) je nedoporučoval, dle něho je naopak třeba klást důraz na pečlivou analýzu problémů na trhu práce, na zlepšování designu vhodné politiky a také na optimální alokaci financí.

Přesto v České republice započala v roce 2010 rozsáhlá institucionální změna, jejíž zavedení bylo doprovázenou řadou problémů a událostí. Dle R4 byla tato reforma neuvážená a nepřipravená a to jak z organizačního, tak věcného hlediska. Celý proces přípravy a schvalování zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky byl odborníky považován za značně nestandardní a nedostatečně prodiskutovaný se všemi zainteresovanými aktéry, protože návrh zákona o ÚP byl nejprve podán jako ministerský, než se ale dostal do Legislativní rady vlády, podala ho ve stejném znění, dne 11. 10. 2010, skupina poslanců. Tím došlo ke zkrácení legislativního procesu (více Kotrusová, Výborná, 2014; Hiekischová, 2015b). V době, kdy byl zákon podán jako ministerský, byl v průběhu září a října 2010 zaslán do připomínkového řízení. Také úřady práce byly osloveny, ale protože „*docházel k jiným závěrům, než bylo v tu chvíli žádoucí*“ (R2), byl

vládní návrh stažen. Dle osloveného odborníka byl tento návrh zákona popřen, protože většina úřadů práce se vyjádřila pro zachování stávajícího modelu 77 úřadů práce s vlastní právní subjektivitou. Dle R1 se jednalo o „*nehorázný sociální experiment, který nebyl promyšlený a rozhodně negativně poznamenal politiku zaměstnanosti*“. V rámci schvalovacího řízení byl zákon zamítnut Senátem ČR i prezidentem Václavem Klausem. Přesto byl koaliční většinou v Poslanecké sněmovně vždy přehlasován a dne 25. 3. 2011 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (s účinností od 1. 4. 2011). Zákon o Úřadu práce ČR významně změnil organizační řízení, a tedy i způsob práce v této instituci.

Dle § 2 tohoto zákona působí v Úřadu práce ČR generální ředitelství a krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen krajské pobočky) a jejich součástí jsou kontaktní pracoviště. Došlo tak ke změně v organizačním řízení – ze silně decentralizovaného na centralizované. Obsahová náplň tohoto nově vytvořeného organizačního uspořádání neobsahuje v zákoně popis výkonu kontaktních pracovišť. Pouze vymezuje kompetence generálního ředitelství a krajských poboček. Zjednodušeně lze říci, že veškeré činnosti, které dříve vykonávalo 77 úřadů práce v rámci své právní subjektivity, převzaly krajské pobočky, kterých bylo ustanoveno čtrnáct (podle § 8a se např. jedná o zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání, zabezpečování uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, vyplácení podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, vykonávání kontrolní činnosti apod.). Kvůli této nekonkrétnosti je tento zákon považován odborníky za „*nedokonalý*“ a za „*jeden z nejhorších zákonů, který byl přijat v roce 2011*“ (R4).

Jak z názvu tohoto období vyplývá, nedošlo v tomto období pouze k organizační změně úřadů práce, ale také k významné obsahové změně. Ta nebyla oslovenými odborníky vnímána pozitivně, naopak se k ní vyjadřovali velice negativně. Po převedení státní sociální podpory v roce 2004 došlo také k delimitaci sociálních pracovníků z agendy dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se



→ zdravotním postižením a dávek pro pěstouny. V souvislosti se schválením zákona č. 366/2011 Sb., zkráceně nazývaného jako novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, došlo k vytvoření jednotného výplatního místa. Služby poskytované úřadem práce se tak významně rozrostly. Účel tohoto kroku je popsán na oficiálních webových stránkách MPSV, vztahujících se k tzv. sociální reformě, a je spojován s efektivnějším řízením a lepší kontrolou při využívání státních prostředků. Před sjednocením všech nepojistných dávek uskutečňovali sociální práci v těchto agendách pracovníci obcí s přenesenou působností (více např. Hiekischová, 2015b). Od 1. ledna 2012 došlo tedy ke změně v obsahu a náplni práce Úřadu práce ČR. Tehdy nejvíce diskutovanou a v souvislosti s rychlým a nepřipraveným přechodem, problémy zasaženou oblastí, se stalo vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi (DPvHN) a uskutečňování sociálních šetření v rámci této agendy (více např. Havlíková, 2013; Musil, 2013; Hiekischová, 2015a, 2015b).

V důsledku snižování veřejných výdajů a sjednocení agendy zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek, proběhla na úřadech práce reorganizace a hromadné propouštění, jehož cílem byla úspora provozních nákladů. Řady pracovníků úřadu práce, které se zabývaly agendou zaměstnanosti a také „obslužný“ personál, se zeštíhlily o 1954 zaměstnanců. Dle vyjádření tehdejšího ministra Jaromíra Drábka (MPSV, 2012c) měl „úřad práce v roce 2012 totožný stav pracovníků jako k 1. 4. 2011, tzn. 8320, ovšem s tím, že zvládá značné navýšení agend“.¹⁰ Dále tato zpráva uvádí, že kvantitativně narostla agenda úřadů práce o 60 %, ale z kvalitativního hlediska se jedná o ještě větší rozsah. Značná část zaměstnanců, která vykonávala agendu zaměstnanosti, byla tedy propuštěna ve prospěch nově příchozích zaměstnanců z oblasti nepojistných sociálních dávek. Propouštělo se také v oblasti sociální. Před rokem 2012 pracovalo na obcích 3642 zaměstnanců dávkové agendy, pod ÚP ČR jich přešlo pouze 1953 (MPSV, 2015). Celkový po-

čet zaměstnanců nového ÚP ČR zůstal, i přes novou agendu, stejný.

Novelou zákona o zaměstnanosti, která vešla v účinnost ve stejný den jako delimitace pracovníků nepojistných sociálních dávek (tedy 1. ledna 2012), došlo k ustanovení nových služeb v oblasti politiky zaměstnanosti, které významným způsobem změnily pojetí úřadu práce. Na rozdíl od záměrů předchůdce Zdeňka Škromacha, došlo ke zpřísnění nároku na podporu v nezaměstnanosti (rozhodné období, ve kterém je třeba prokázat 12 měsíců důchodového pojištění, se snížilo ze tří let na dva roky) a zároveň se snížil počet měsíců podpůrčí doby o jeden měsíc (i u nezaměstnaných nad 50 let). U těchto starších lidí došlo také ke snížení výše podpory v nezaměstnanosti na 45 % od pátého měsíce čerpání podpory v nezaměstnanosti. Za účelem „zprostředkovat nezaměstnaným práci rychleji a efektivněji“ (socialnireforma.mpsv.cz) vznikl nový nástroj – sdílené zprostředkování. Úřad práce ČR a jeho krajské pobočky měly za úkol spolupracovat s agenturami práce, jejich cílem bylo zprostředkovat, za finanční odměnu, zaměstnání uchazečům z úřadu práce. Tento nástroj se však fakticky na úřadech práce do dnes nerealizuje. Spolupráce soukromého a státního sektoru se tak zatím neuskutečnila. Dalším významným nástrojem v rámci APZ se stala veřejná služba neboli výkon pracovní činnosti pro nezaměstnané registrované na úřadu práce déle než dva měsíce a to bez úplaty. Povinnost absolvovat tento nástroj byla díky nálezů Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012 zakázána (došlo ke zrušení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti).

V souvislosti s těmito změnami proběhlo také převedení kontrolní činnosti v oblasti nelegálního zaměstnávání mimo Úřad práce ČR. Sloučila se pod Státní úřad inspekce práce. V souvislosti s deklarovaným bojem proti nelegálnímu zaměstnávání tehdejší vládní koalice (viz programové prohlášení vlády; MPSV, 2010a; MPSV, 2010b; MPSV, 2011), byly ustanoveny mnohem vyšší částky za

¹⁰ Na začátku roku přešla pod úřady práce nová agenda nepojistných sociálních dávek.

její výkon, zároveň došlo ke zpřísnění podmínek při oznamovací povinnosti uchazečů o zaměstnání při nekolidujícím zaměstnání.

Všechny výše uvedené změny byly zasaženy problémy, které mají vliv na realizaci veřejných služeb zaměstnanosti dodnes. „*Nefungovalo to a zdevastoval se celý systém, který se budoval dvacet let*“ (R4). Vznikly problémy s centralizovaným řízením, s nově zavedeným a nedostatečně připraveným informačním systémem, s nízkým počtem pracovníků Úřadu práce ČR a se způsobem realizace nástrojů APZ (více o těchto problémech např. Havlíková, 2013; Musil, 2013; Kotrusová, Výborná, 2014; Hiekišchová, 2015a, 2015b). Na to následně reagovala vláda Bohuslava Sobotky, která získala mandát po předčasných volbách v říjnu 2013. Koalici vytvořily ČSSD, ANO a KDU-ČSL se 111 mandáty, pravicové strany jako ODS (se 16 mandáty) a TOP 09 (s 26 mandáty) se dostaly do opozice.

Nová vláda na základě nového organizačního řádu ÚP ČR, upravila kompetence krajských poboček a kontaktních pracovišť. Významnou změnou se stalo převedení pravomocí o zabezpečování uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti zpět pod kontaktní pracoviště (s účinností od 1. března 2014). Ředitelé (původně pouze vedoucí) těchto úřadů na okresní úrovni byli na základě podpisového řádu ustanoveni jako příkazci operace s právem rozhodovat např. právě o principech a zásadách realizace nástrojů APZ. Podřízení jsou však stále příslušnému řediteli krajské pobočky.

V tomto období dále postupně docházelo ke změnám, které měly za cíl „revidovat“ důsledky činností, ke kterým došlo za vlády Petra Nečase. Postupně se např. navyšoval počet sociálních pracovníků, výrazně se toto zvýšení projevovalo od července 2014, protože MPSV v té době schválilo personální posílení ÚP ČR o 600 sociálních pracovníků (MPSV, 2015). Dále se od začátku roku 2014 Úřad práce ČR navrátil k původnímu informačnímu systému. Výrazné změny v organizační a obsahové stránce se však v této době nerealizovaly a zaměstnanci úřadů práce se postupně vyrovnávají s novou agendou i organizačním řízením.

7. Závěr

Vývoj úřadů práce jako institucí pro realizaci veřejných služeb zaměstnanosti lze rozdělit na dvě základní, ale vzájemně se doplňující a ovlivňující, oblasti. Za prvé, na organizační změny související s řízením úřadů práce, za druhé, na obsahové změny související s rozšiřováním veřejných služeb zaměstnanosti poskytovaných úřady práce (tedy s administrací a poskytováním dávek sociální ochrany).

V organizačním řízení zaznamenaly úřady práce výrazné změny – od silně decentralizované řídicí soustavy až po centralizaci celého systému poskytování veřejných služeb zaměstnanosti. Úřady práce vznikly na počátku 90. let v souvislosti s přechodem České republiky na tržní hospodářství, tedy v době očekávaného růstu nezaměstnanosti. Na základě tehdejších priorit vlády a také zkušeností ze zahraničí, byla vytvořena silná decentralizovaná soustava úřadů práce, kterou metodicky řídila Správa služeb zaměstnanosti. Každý úřad práce měl svoji právní subjektivitu a rozhodoval o politice trhu práce na lokální úrovni. Na tomto organizačním uspořádání se dohodli členové Občanského fóra a tento způsob realizace veřejných služeb zaměstnanosti trval, bez výrazných problémů, až do roku 2011. V tomto roce došlo, na základě záměrů souvisejících s efektivitou a úsporou, k centralizaci úřadů práce a vzniku Úřadu práce ČR. Tato změna byla doprovázena spoustou problémů – personálních, technických, provozních i co do poskytování služeb nezaměstnaným (především nástrojů APZ). Nabízí se otázka do diskuse, zda mohla být tato rozsáhlá změna, i v případě politické shody (nejen díky koalici většiny v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR), úspěšná a do jaké míry by bylo vhodné respektovat organizační kulturu úřadů práce, která se utvářela více než dvacet let.

Obsah agendy úřadů práce zaznamenal během jejich vývoje značných změn. Na počátku poskytovaly tyto instituce základní veřejné služby zaměstnanosti – zprostředkování zaměstnání, poskytova-



ní informací o trhu práce, realizování nástrojů APZ pro nezaměstnané a zaměstnavatele a také administrování a vedení dávek v nezaměstnanosti. V roce 2004, na základě reformy veřejné správy, se do těchto služeb zařadily také dávky státní sociální podpory, které byly původně poskytovány okresními úřady. Přestože byla tato změna považována některými odborníky za nežádoucí, protože se dle nich nevztahuje k politice zaměstnanosti, nebyla doprovázena výraznějšími problémy. Ty nastaly až v roce 2012 s přechodem ostatních dávek sociální ochrany, tedy DPvHN, dávek pro OZP a dávek pro přestoupy. Této obsahové změně předcházela již zmíněná změna v organizačním řízení úřadů práce v roce 2011 a opět se vztahovala k úsporám a efektivnějšímu řízení, které byly deklarovány v souvislosti s hospodářskou recesí a tedy potřebě snižování veřejných výdajů (dle priorit tehdejší pravicové koalice ODS, TOP 09 a VV). I zde je mož-

né uvést otázku do diskuse, zda převedení sociálních dávek pod úřady práce zvyšuje efektivitu tohoto systému. Neboli je stát lepší hospodář než municipalita?

Na základě této stati je zřejmé, že úřady práce zaznamenaly v průběhu své existence spoustu organizačních a obsahových změn, které byly vždy ovlivněny především politikou tehdejší vlády. Politické priority však zároveň souvisely s ekonomickým vývojem a také se samotnou historií českého státu. Ta se vztahovala k pádu KSČ a vzniku ČSFR (a následné potřebě tvorby řady institucionálních reforem), zároveň však k následnému rozpadu ČSFR, dále k realizaci reformy veřejné správy a ke vstupu ČR do EU. Politický kontext se tak jeví jako stěžejní, protože měl vliv na minulou i současnou podobu úřadů práce a bude mít vliv i na tu budoucí.

LITERATURA A PRAMENY

1. BROŽ, V. (2015): *Vznik veřejných služeb zaměstnanosti v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí
2. BROŽOVÁ, D. (2003): *Společenské souvislosti trhu práce*. Praha: Sociologické nakladatelství
3. ČERNÁ, L. (2007): *Analýza vztahů mezi inflací a nezaměstnaností v zemích V4*. Diplomová práce. Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita. [online] [cit. 12. 3. 2016]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/76010/esf_m/DP_76010.txt
4. ČSÚ (2015): *Česká republika od roku 1989 v číslech*. [online] [cit. 12. 2. 2016]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-od-roku-1989-v-cislech>
5. ČSÚ (2014): *Statistická ročenka ČR – 2014*. [online] [cit. 12. 2. 2016]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky-2014-n-zi0tqklk5k>
6. DOUBRAVA, P. (2004): Reforma je paskvil, říká primátor. *Pardubické noviny*, 30. 3. 2004, s. 7
7. EUROSTAT (2015): *The unemployment rate*. [online] [cit. 29. 3. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450>
8. FOSTER, J. B., MAGDOFF, F. (2009): *Velká finanční krize: příčiny a následky*. Všeň: Grimmus
9. HAVLÍKOVÁ, J., HUBÍKOVÁ, O., KUBALČÍKOVÁ, K., MUSIL, L. (2013): Typy pojetí sociální pomoci poskytované příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi pracovníky ÚP ČR po sociální reformě: tři případové studie. *FÓRUM sociální politiky*, 7(6), s. 2–9
10. HENDL, J. (2012): *Kvalitativní výzkum*. Praha: Portál
11. HIEKISCHOVÁ, M. (2015 a): Sociální práce na úřadech práce – od stresu k bezmoci? *Sociální práce / Sociální práce*, 15(5), s. 79–88
12. HIEKISCHOVÁ, M. (2015 b): Vliv reformy systému služeb zaměstnanosti v ČR na realizaci sociálních šetření u agendy hmotné nouze. *FÓRUM sociální politiky*, 9(6), s. 9–15

13. *Historie vstupu ČR do EU*. [online] [cit. 18. 3. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/index_cs.htm#zadost
14. HOMOLA, A., KOTRUSOVÁ, M. (1998): Politika trhu práce v České a Slovenské republice po roku 1989. In: POTŮČEK, M., RADÍČOVÁ, I.: *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Praha: Karolinum
15. Chci uzavřít rozumný kompromis. Ministr Petr Miller pro ČN. *Rudé právo*, 30. 1. 1991, s. 1
16. ILO (1948): *Convention Concerning the Organization of the Employment Services*. San Francisco: ILO. [online] [cit. 15. 3. 2016]. Dostupné z: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088
17. KALINOVÁ, L. (2012): *Konec nadějí a nová očekávání. K dějinám české společnosti 1969–1993*. Praha: Academia
18. Klesnou poplatky? *Rudé právo*, 1. 2. 1991, s. 1
19. KOTRUSOVÁ, M., VÝBORNÁ, K. (2014): Zhodnocení institucionální reformy veřejných služeb zaměstnanosti v roce 2011 v České republice. *FÓRUM sociální politiky*, 8(6), s. 10–17
20. KUCHAR, P. (2007): *Trh práce – sociologická analýza*. Praha: Karolinum
21. MAREŠ, P. (1998): *Nezaměstnanost jako sociální problém*. Praha: Sociologické nakladatelství
22. MUSIL, L., HUBÍKOVÁ, O., HAVLÍKOVÁ, J., KUBALČÍKOVÁ, K. (2013): *Raná fáze implementace reformy v rámci agendy dávek pomoci v hmotné nouzi*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
23. MOCEK, M. (1996): Memorandum vysvětluje přihlášku do unie. *Mladá fronta DNES*, 24. 1. 1996, s. 4
24. MPSV (2000): *Deset let služeb zaměstnanosti v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí
25. MPSV (2009): *Služby zaměstnanosti a trhu práce*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí
26. MPSV (2010 a): *Ministr práce a sociálních věcí Jaromír Drábek oznámil priority a organizační změny v resortu*. Tisková zpráva, 14. 7. 2010. [online] [cit. 3. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
27. MPSV (2010 b): *Kontroly agentur práce a firem zaměstnávajících cizince budou posíleny*. Tisková zpráva, 20. 7. 2010. [online] [cit. 3. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
28. MPSV (2011): *Vláda přijala základní body sociální reformy I*. Tisková zpráva, 18. 5. 2011. [online] [cit. 5. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
29. MPSV (2012 a): *Vyjádření MPSV k dnešnímu jednání s odbory*. Tisková zpráva, 3. 2. 2012. [online] [cit. 8. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
30. MPSV (2012 b): *Zajištění ICT potřeb MPSV vyjde v součtu v následujících třech letech na tři miliardy korun, bez úsporných opatření by tato částka byla o více než 1,5 miliardy vyšší*. Tisková zpráva, 18. 3. 2012. [online] [cit. 1. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
31. MPSV (2012 c): *Rok existence Úřadu práce ČR*. Tisková zpráva, 1. 4. 2012. [online] [cit. 3. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
32. MPSV (2015): *Personální posílení ÚP ČR vstupuje do druhé fáze*. Tisková zpráva, 15. 4. 2015. [online] [cit. 3. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
33. MYANT, M., DRAHOKOUPIL, J. (2013): *Tranzitivní ekonomiky. Politická ekonomie Ruska, východní Evropy a střední Asie*. Praha: Academia
34. RÁKOSNÍK, J., TOMEŠ, I. (2012): *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918–1992*. Praha: Auditorium
35. RYS, V. (2003): *Česká sociální reforma*. Praha: Karolinum
36. SEDLÁKOVÁ, R. (2014): *Výzkum médií*. Praha: Grada Publishing
37. Od našeho zvláštního zpravodaje. *Hospodářské noviny*, 23. 1. 1996, s. 1



38. OECD (1999): *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*. Paris: OECD Publishing
39. OECD (2000): *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris: OECD Publishing
40. OECD (2016): *The World of Public Employment Services*. Paris: OECD Publishing
41. Podpory podnikání, které lze získat ze zahraničních zdrojů. *Rudé právo*, 14. 2. 1994, s. 12
42. POTŮČEK, M. (1999): *Křížovatky české sociální reformy*. Praha: Sociologické nakladatelství
43. *Předvstupní nástroje – Phare*. [online] [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Historie-regionalni-politiky-EU-v-Ceske-republice/Predvstupni-nastroje/Phare>
44. PURKRÁBEK, M. (1994 a): Analýza událostí – pokus o poznání kvalitativních rysů veřejné politiky. In: POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M., HÁVA, P.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír
45. PURKRÁBEK, M. (1994 b): K metodologii výzkumu formování a realizace veřejné politiky. In: POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M., VAVROUŠEK, J.: *Zrod a teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír
46. Úředníci radnic přejdou v kraji na úřady práce. *Mladá fronta DNES*, 16. 3. 2004, s. 3
47. VEČERNÍK, J. (1998): *Zpráva o vývoji české společnosti 1989-1998*. Praha: Academia
48. VESELÝ, A. (2009): *Vymezení a struktura problémů ve veřejné politice*. Praha: Karolinum
49. VÚPSV (2015): *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů ČR*. [online] [cit. 18. 1. 2016]. Dostupné z: http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic_social_indicators&site=default
50. Vyplácení některých dávek převezmou úřady práce. *Deník Lučan*, 9. 3. 2004, s. 16
51. *Výsledky voleb a referend*. [online] [cit. 18. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/>

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné služby zaměstnanosti, úřad práce, sociální reforma, centralizace, decentralizace, sociální ochrana, politika zaměstnanosti

Development of labour offices as institutions for the implementation of public employment services

ABSTRACT

The Czech labour offices are viewed as institutions that have underwent a major reform, accompanied by a number of problems that still have not been satisfactorily resolved, and that affect the implementation of public employment services. The various particular aspects of this issue have been discussed by Musil (2013), Havlíková (2013), Kotrusová and Výborná (2014), and Hiekischová (2015a, 2015b). The goal of this article is to carry out a first thorough, complex and systematic reflection on the development of labour offices as institutions for the implementation of public employment services since their creation in 1990. The purpose is to describe the historical development of labour offices with emphasis on the legislative, political and economic context. In the article, three periods associated with the main organizational and substantive changes are distinguished and described. The article is based on the method of analysis of events according to Purkrábek (1994). Specifically, it is mainly based on an analysis of the various types of documents, supplemented by in-depth expert interviews.

KEYWORDS

public employment services, labour office, social reform, centralization, decentralization, social protection, employment policy

JEL CLASSIFICATION

J18, J45, J88

x

Podpora pečujících osob v České republice ve světle rakouského přístupu

► doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. » ředitel Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v.v.i.¹

* Stárnutí populace vyžaduje hledat nová řešení nejenom v oblasti hmotného zabezpečení seniorů, ale i při poskytování sociálních služeb. V posledních letech je v řadě evropských zemí kladen důraz na zajištění péče v přirozeném domácím prostředí seniorů a zdravotně handicapovaných osob. Tato skutečnost vyžaduje přehodnotit i formy podpory rodinných příslušníků a osob, které o své blízké pečují. Cílem tohoto příspěvku je na základě charakteristiky nových opatření, která v této oblasti vstoupila v platnost v Rakousku, navrhnout možná řešení v naší zemi.

1. Současná situace v České republice

Podporu pečujících osob lze v současné době identifikovat ve čtyřech systémech — v oblasti důchodového a nemocenského pojištění, v zákoníku práce a v oblasti sociálních služeb.

V oblasti důchodového pojištění je doba osobní péče o osobu, která vyžaduje péči druhé osoby, jednou z tzv. náhradních dob pojištění a to přesto, že za tuto dobu není placeno pojistné. V současné době je zohledňována péče o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve všech stupních závislosti, v případě péče o ostatní osoby

musí jít o osoby, které jsou závislé na pomoci ve stupni II., III. nebo IV. (středně těžká, těžká a úplná závislost). Tento druh náhradní doby pojištění se hodnotí, pokud jde o délku účasti na pojištění, v plném rozsahu, tzn. že nedochází k žádnému omezení délky doby účasti na pojištění ani rozsahu hodnocené doby. Pokud doba osobní péče o jinou osobu spadá do rozhodného období pro zjišťování příjmů pro výpočet důchodu, je tato doba považována za vyloučenou dobu tak, aby nedošlo k „rozmělnění“ skutečně dosažených příjmů.

Doba osobní péče o závislou osobu se prokazuje rozhodnutím příslušné okresní správy sociálního zabezpečení o době a rozsahu této péče. Podkladem pro rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení je uznání osoby, o kterou je pečováno, za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.

V oblasti nemocenského pojištění lze pro případ podpory pečujících osob krátkodobě využít ošetřovné. Ošetřovné se vyplácí nejdéle 9 kalendářních dnů (resp. 16 kalendářních dnů v případě osamělého zaměstnance, který má v trvalé péči aspoň jedno dítě ve věku do 16 let, které neukončilo povinnou školní docházku). Výše ošetřovného od

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu „Aktuální trendy ve vývoji finančních trhů“ podpořeného z prostředků institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Vysoké školy finanční a správní v roce 2016. E-mail: ladislav.prusa@vsfs.cz.

prvního kalendářního dne činí 60 % redukovaného denního vyměřovacího základu za kalendářní den.

Podle zákoníku práce má zaměstnanec po dobu péče o osobu, na kterou má podle zákona o nemocenském pojištění nárok na ošetřovné, právo na neplacené pracovní volno. Doba tohoto pracovního volna není vázána pouze na dobu poskytování ošetřovného, ale zaměstnavatel je povinen omluvit zaměstnanci jeho nepřítomnost v práci z důvodu ošetřování rodinného příslušníka po celé dva měsíce.

Pro zajištění potřebných sociálních služeb je osobám s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem závislým na pomoci jiné fyzické osoby poskytován od 1. ledna 2007 podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, příspěvek na péči. Nárok na tuto dávku má osoba starší jednoho roku, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládnutí základních životních potřeb.

Příspěvek na péči by teoreticky měl pečujícímu kompenzovat ztrátu, popř. snížení příjmu z ekonomické aktivity. Tato dávka je však kromě úhrady nákladů souvisejících s péčí o rodinného příslušníka, popř. blízkou osobu využívána rovněž na úhradu běžných výdajů v domácnosti, úhradu nákladů na bydlení, na dopravu, na úhradu léků a plateb u lékaře, v některých případech je však příspěvek na péči vynakládán rovněž na úhradu leasingových splátek.² V těchto případech je zřejmé, že zavedení příspěvku na péči nebylo správným řešením, protože jakákoliv peněžní částka, která je přiznána občanovi, se jím a jeho rodinou považuje za rodinný příjem a jako s takovým se s ní nakládá.³

Finanční situace rodin a domácností pečujících o rodinného příslušníka, popř. blízkou osobu je však ve většině případů v současné době velmi nepříznivá, neboť vedle ztráty vlastního příjmu dochází současně k nárůstu výdajů souvisejících se zajištěním potřebné péče, některé z nich se pohy-

bují dokonce na hranici materiální deprivace. Vedle aktuálního snížení příjmové úrovně má však doba péče o rodinného příslušníka dopady i na výši starobního důchodu v budoucnosti. Tato situace je alarmující zejména z toho pohledu, že jedním ze stěžejních cílů transformace sociálních služeb je položit důraz na poskytování sociálních služeb v přirozeném prostředí příjemců příspěvku na péči. Vzhledem k nedostatku kapacity pobytových zařízení sociálních služeb a k nerozvinutému sektoru terénních sociálních služeb (těžiště terénních služeb stále ve většině regionů spočívá v dovozu obědů v rámci pečovatelské služby) je v řadě případů tato péče poskytována rodinnými příslušníky, popř. blízkými osobami (cca 70 % příjemcům příspěvku na péči je péče poskytována neregistrovanými subjekty).⁴

Dlouhodobá péče o rodinného příslušníka nebo blízkou osobu je spojena s komplexním sociálním, ekonomickým a zdravotním dopadem na pečovatele a jeho nejbližší okolí. Osoba, která poskytuje péči v důsledku neustálé „pohotovosti“ ztrácí kontakty s okolním světem, ocitá se v sociální izolaci, často strádá nedostatečnou sociální oporou, trpí fyzickým a psychickým vypětím, které se mnohdy odrazí na jeho zdraví. Je třeba si uvědomit, že na péči o rodinného příslušníka pečovatele nikdo nepřipravoval, a přesto mnohdy musí vykonávat úkony, k jejichž provedení je třeba dostatek fyzické síly, často chybí i potřebný grif. Služba, která je poskytována nepřetržitě, je pro jednoho pečujícího „likvidační“, a proto je potřebná a nezbytná profesionální pomoc, která by účinně snižovala zátěž pečovatele. V praxi se postupně rozvíjí model sdílené péče, jehož cílem je umožnit nesoběstačné osobě žít nezávislým životem ve vlastní domácnosti za pomoci rodiny a komunitních služeb tak dlouho, dokud se tento způsob jeví jako smysluplný a praktický. Prohloubení spolupráce rodiny →

² Viz Průša, L.: *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013.

³ Viz Tomeš, I.: *Otázky realizace povinné sociální solidarity sociálním státem*. FÓRUM sociální politiky, 2015, mimořádné číslo.

⁴ Viz Jeřábková, V., Průša, L.: *Příspěvek na péči*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013.

a služeb poskytovaných speciálními organizacemi a institucemi má nejen vliv na zkvalitnění péče o nesoběstačné osoby, ale také snižuje zátěž rodinných pečovatelů.⁵

Při hodnocení toho, do jaké míry je kompenzován nižší příjem z ekonomické aktivity příspěvkem na péči v důsledku potřeby zajišťování péče pro svého rodinného příslušníka nebo blízkou osobu, je vedle porovnání samotného rozdílu mezi výší předchozího příjmu z ekonomické aktivity a výší příspěvku na péči rovněž nutno zohlednit podmínky, za nichž je v současné době poskytována podpora v nezaměstnanosti a dávky v nemoci. Vzhledem k tomu, že současná právní úprava nevyklučuje souběžné pobírání podpory v nezaměstnanosti nebo nemocenské (u osoby poskytující péči) a příspěvku na péči (u osoby, které je péče poskytována), lze předpokládat, že v důsledku ukončení ekonomické aktivity osoba, poskytující péči je – alespoň krátkodobě – rovněž příjemcem těchto dávek. Z předchozích výzkumů vyplývá, že tuto péči v domácnostech ve velké většině poskytují ženy ve věku 50 a více let.⁶

Z dříve provedených propočtů MPSV (rok 2009) vyplývá, že celkové náklady péče poskytované v přirozeném domácím prostředí pouze rodinným příslušníkem nebo blízkou osobou činí 31 500 Kč měsíčně na jednoho klienta, zatímco v případě, kdy péče je zajišťována rodinným příslušníkem nebo blízkou osobou a registrovaným poskytovatelem sociální služby, činí náklady této péče cca 18 000 Kč měsíčně na jednoho klienta (náklady na péči poskytovanou v domovech pro seniory činily podle těchto propočtů 22 000 Kč měsíčně na jednoho klienta).

Tyto propočty byly následně potvrzeny detailními propočty nákladů připadajících na hodinu péče v pobytových zařízeních a v domácnosti uživatele,

podle nichž náklady sociální péče v pobytových zařízeních činí 192 Kč/hod. a jsou o 23 % nižší než v domácnosti uživatele, kde činí 248 Kč/hod. Obdobně náklady ošetrovatelské péče činí v pobytových zařízeních 321 Kč/hod. a jsou o 27 % nižší než v domácnosti uživatele, kde činí 440 Kč/hod.⁷

Je zřejmé, že stávající formy institucionální podpory pečujících osob jsou nedostatečné. Síť potřebných odlehčovacích sociálních služeb není dostatečná, což dále oslabuje motivaci a sociální jistoty pečujících osob a to přesto, že osoby závislé na jejich péči tuto péči preferují. Pečující osoby se tak ocitají v nejistém postavení, vzhledem k neochotě zaměstnavatelů nabízet zkrácenou pracovní dobu, příp. její flexibilní organizaci obtížně kombinují péči a zaměstnání. S nárůstem potřeby a intenzity péče tak pečující osoby často opouštějí svá zaměstnání a jsou zpravidla odkázáni na odměnu, kterou jim poskytne osoba závislá na jejich péči z příspěvku na péči. Dochází tak k propadu celkových příjmů pečujících osob, tyto osoby a jejich rodiny tak následně čelí zvýšenému riziku chudoby. Poskytování péče v přirozeném domácím prostředí – především v případě péče o osoby s vyšším stupněm závislosti – navíc zvyšuje riziko vzniku disfunkčních rodinných vztahů pečujících osob, pečujícím osobám v důsledku zpravidla dlouhodobé péče a její náročnosti hrozí zhoršování jejich zdravotního stavu.

2. Pečovatelská dovolená, kratší pracovní doba na péči a volno na rodinnou hospicovou péči v Rakousku⁸

Od 1. ledna 2014 byla v Rakousku zavedena některá opatření, jejichž cílem je usnadnit zaměstnancům sladění zaměstnání s péčí o potřebné rodinné

⁵ Viz Formánková, P., Novotný, A., Efenberková, M.: *Problematika realizace rodinné péče o osobu se sníženou soběstačností. Kontakt*, 2012, č. 2.

⁶ Viz Průša, L.: *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí*, 2013.

⁷ Viz Vostatek, J. a kol.: *Financování a nákladovost sociálních služeb. Tábor: APSS ČR*, 2013.

⁸ Podrobněji viz *Pflegekarenz/Pflegezeit und Familienhospizkarenz/Familienhospizteilzeit. Ein Überblick. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*.

příslušníky, jejich ošetřováním, popř. doprovázením umírajících rodinných příslušníků nebo velmi těžce nemocných dětí. Jedná se o pečovatelskou dovolenou, kratší pracovní dobu na péči a volno na rodinnou hospicovou péči. Pečovatelská dovolená je spojená s úplným výpadkem mzdy/platu, kratší pracovní doba na péči s alikvotním snížením

padě nezletilých rodinných příslušníků nebo rodinných příslušníků s demencí příspěvek na péči od stupně 1. Podmínkou pro jejich čerpání je písemné sjednání uvolnění z práce nebo zkrácení pracovní doby mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, přičemž zaměstnavatel s tím musí souhlasit, neboť na pečovatelskou dovolenou a kratší pra-

Počet osob, které budou odkázány na pomoc druhé osoby, se bude v následujícím období výrazně zvyšovat. Je to způsobeno skutečností, že v současné době vstupují do věkové skupiny osob starších 65 let lidé narození po skončení 2. světové války. Tito lidé se budou kolem roku 2030 dožívat 80 let a podle současných poznatků lze očekávat, že budou vyžadovat takový rozsah péče, na jehož zajištění dnes není naše společnost připravena.

mzdy/platu. Osoby, které těchto opatření využívají, mají nárok na odpovídající příspěvek na pečovatelskou dovolenou.

Cílem pečovatelské dovolené, popř. kratší pracovní doby na péči, je poskytnout zaměstnancům v případě náhle vzniklé potřeby péče o blízkého rodinného příslušníka nebo k odlehčení pečující osoby na určitou dobu možnost péči nově zorganizovat. Po tuto dobu se na dotyčné zaměstnance vztahuje ochrana před výpovědí z důvodu čerpání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči, právní nárok na příspěvek na pečovatelskou dovolenou a zabezpečení ve formě nemocenského a důchodového pojištění a osvobození od placení příspěvků, které jsou hrazeny ze společných prostředků.

Možnost sjednat si pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči mají zaměstnanci v soukromoprávních pracovních vztazích, spolkoví a zemští zaměstnanci a zaměstnanci obcí a poživatelé podpory v nezaměstnanosti nebo pomoci v nouzi, kteří se za účelem čerpání pečovatelské dovolené odhlásili z pojištění v nezaměstnanosti.

Pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči je možné si sjednat na péči o blízké rodinné příslušníky, kteří mají v dané chvíli přiznaný příspěvek na péči od stupně 3, popř. v pří-

padě nezletilých rodinných příslušníků nebo rodinných příslušníků s demencí příspěvek na péči od stupně 1. Podmínkou pro jejich čerpání je písemné sjednání uvolnění z práce nebo zkrácení pracovní doby mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, přičemž zaměstnavatel s tím musí souhlasit, neboť na pečovatelskou dovolenou a kratší pracovní dobu na péči zatím neexistuje právní nárok. Tato dohoda musí obsahovat začátek a dobu trvání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči (v tomto případě také rozsah zaměstnání na kratší pracovní dobu, neboť dodatečné změny rozsahu kratší pracovní doby na péči již nejsou možné. Ke sjednání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči však může dojít pouze tehdy, jestliže pracovní poměr před tím trval nepřetržitě minimálně tři měsíce.

Pečovatelská dovolená a kratší pracovní doba na péči představují překlenovací opatření, lze je sjednat minimálně na dobu jednoho měsíce a maximálně na dobu tří měsíců. V případě kratší pracovní doby na péči přitom nesmí být týdenní pracovní doba kratší než 10 hodin. V zásadě lze pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči sjednat na jednoho blízkého rodinného příslušníka potřebujícího péči jen jednou, avšak v případě podstatného zvýšení potřeby péče dané osoby minimálně o jeden stupeň příspěvku na péči lze pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči sjednat ještě jednou.

Na jednu osobu potřebující péči si může sjednat pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči i více pracovníků. Tak např. dva sourozenci si mohou na jednoho ze svých rodičů sjed-



nat pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči pro různá období vždy na dobu až tří měsíců, celkem tedy až na šest měsíců. Při podstatném zvýšení potřebnosti péče minimálně o jeden stupeň příspěvku na péči je pak možné opětovné sjednání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči vždy až na maximálně tři měsíce na jednoho pracovníka. Příspěvek na pečovatelskou dovolenou náleží na jednu osobu potřebující péči maximálně po dobu 12 měsíců.

Již od 1. července 2002 mají zaměstnanci v Rakousku možnost po určitou dobu doprovázet umírající blízké rodinné příslušníky a velmi těžce nemocné děti, a to v rámci tzv. volna na rodinnou hospicovou péči. Zaměstnanci si v rámci volna na rodinnou hospicovou péči mohou zvolit zkrácení pracovní doby (kratší pracovní doba na rodinnou hospicovou péči), změnu rozložení normální pracovní doby nebo uvolnění z práce spojené se ztrátou výdělků.

O doprovázení při umírání mohou požádat ti, kteří budou pečovat o manžela/manželku, o registrovaného partnera/partnerku a jejich děti, o druhu/družku a jejich děti, o rodiče, prarodiče, adoptivní rodiče a pěstouny, o děti, vnoučata, nevlastní děti, osvojené děti a děti v pěstounské péči, o sourozence a o tchány, tchyně, zetě a snachy. Doprovázení při umírání předpokládá, že se tito doprovázení blízcí rodinní příslušníci nacházejí ve špatném, život ohrožujícím zdravotním stavu, bez ohledu na to, zda je tento stav způsobený nemocí, úrazem nebo věkem. K tomu, aby bylo možné žádat o doprovázení při umírání, není nutná ani potřeba péče, ani nutnost ošetřování umírajícího rodinného příslušníka, spíše se jedná o to dát pracovníkům možnost trávit s umírajícím čas a moci mu poskytnout především osobní podporu v jeho posledním úseku života. Společná domácnost s rodinným příslušníkem není nutná.

O doprovázení velmi těžce nemocných dětí mohou požádat ti, kteří budou pečovat o vlastní děti, o nevlastní děti, o osvojené děti a děti v pěstounské péči, o děti druhu/družky a o děti registrovaného partnera/partnerky. V těchto případech není

nutné ohrožení života, podmínkou je pouze skutečnost, že dítě musí fakticky žít ve společné domácnosti s osobou, která jej doprovází. Zajímavostí je přitom skutečnost, že z hlediska pojmu „dítě“ záleží pouze na příbuzenském vztahu, žádná věková hranice neexistuje.

Zkrácení pracovní doby je možné jak u osob zaměstnaných na plný úvazek, tak u osob zaměstnaných na zkrácený úvazek. Změna rozložení normální pracovní doby se může týkat jak počtu pracovních dní, tak rozložení hodin v průběhu pracovního dne.

Na volno na rodinnou hospicovou péči existuje právní nárok, může ho využívat i více rodinných příslušníků zároveň. O doprovázení při umírání lze žádat zpočátku maximálně na dobu tří měsíců, v případě potřeby je možné v daném případě prodloužení až na celkovou dobu šesti měsíců. O doprovázení velmi těžce nemocných dětí lze žádat zpočátku na maximálně pět měsíců, v případě potřeby je možné v daném případě prodloužení až na celkovou dobu devíti měsíců.

K finanční podpoře pečujících rodinných příslušníků v případě čerpání pečovatelské dovolené, kratší pracovní doby na péči, volna na rodinnou hospicovou péči, popř. kratší pracovní doby na rodinnou hospicovou péči slouží příspěvek na pečovatelskou dovolenou. Na tento příspěvek má nárok každá osoba, která je pojištěna v plném rozsahu (= nemocenské, úrazové a důchodové pojištění) na základě nepřetržitého pracovního poměru bezprostředně před čerpáním pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči minimálně po dobu 3 měsíců, má písemně sjednanou pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči se zaměstnavatelem nebo předloží doklad o čerpání volna na rodinnou hospicovou péči, popř. předloží doklad o odhlášení z pobírání dávek v nezaměstnanosti a předloží prohlášení, že po dobu pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči obstarává převážující péči a ošetřování.

Náklady spojené s příspěvkem na pečovatelskou dovolenou jsou hrazeny ze spolkových prostředků.

Při čerpání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči může blízký rodinný příslušník pobírat příspěvek na pečovatelskou dovolenou od jednoho do tří měsíců. Na jednoho rodinného příslušníka potřebujícího péči lze v případě pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči pobírat příspěvek v zásadě až po dobu šesti měsíců za podmínky, že pečovatelskou dovolenou nebo kratší pracovní dobu na péči čerpají minimálně dva blízcí rodinní příslušníci. V případě zvýšení potřeby péče o minimálně jeden stupeň příspěvku na péči je při opětovném sjednání pečovatelské dovolené nebo kratší pracovní doby na péči možné na jednoho a téhož rodinného příslušníka příspěvek na pečovatelskou dovolenou opětovně pobírat, přičemž celková doba pobírání příspěvku na pečovatelskou dovolenou na jednoho rodinného příslušníka potřebujícího péči činí maximálně 12 měsíců.

Při volnu na rodinnou hospicovou péči náleží příspěvek na pečovatelskou dovolenou po dobu jejího čerpání, tj. v případě doprovázení při umírání celkově maximálně po dobu 6 měsíců, v případě doprovázení velmi těžce nemocného dítěte celkově maximálně po dobu 9 měsíců.

Výše příspěvku na pečovatelskou dovolenou a při volnu na rodinnou hospicovou péči je závislá na výši předchozího příjmu a poskytuje se ve stejné výši jako podpora v nezaměstnanosti (tj. 55 % čistého denního příjmu), minimálně však ve výši částky stanovené jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu 405,98 eura měsíčně (stav v roce 2015).

V případě kratší pracovní doby na péči a kratší pracovní doby na rodinnou hospicovou péči se zkracuje pracovní doba a snižuje se výdělek, proto náleží příspěvek na pečovatelskou dovolenou v aliquotní výši. Příspěvek se vypočítá v zásadě na základě rozdílu mezi průměrným hrubým výdělkem před zkrácením pracovní doby a během ní. Základní částka činí i v těchto případech 55 % rozdílu,

minimálně však představuje aliquotní výši částky stanovené jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu odpovídající zkrácení pracovní doby.

Nezaměstnaným osobám, které se z důvodu čerpání pečovatelské dovolené nebo volna na rodinnou hospicovou péči odhlásily z pobírání dávek v nezaměstnanosti nebo se odhlásily z nemocenského a důchodového pojištění podle zákona o pojištění v nezaměstnanosti, náleží příspěvek na pečovatelskou dovolenou ve výši naposled pobírané dávky z pojištění v nezaměstnanosti, minimálně však ve výši částky stanovené jako hranice pro zaměstnání malého rozsahu (tedy 405,98 eura měsíčně v roce 2015).

3. Výzvy pro Českou republiku

Všechny uvedené poznatky představují novou výzvu pro celou oblast sociálních služeb v naší zemi. Vedle již dříve prezentovaných úvah o vhodnosti diferenciací výše příspěvku na péči v závislosti na tom, zda péče je klientům poskytována v pobytovém nebo ambulantním zařízení nebo v jeho přirozeném prostředí, a to buď registrovaným poskytovatelem sociálních služeb, nebo rodinným příslušníkem, popř. blízkou osobou,⁹ je třeba hledat řešení, která by přispěla ke zlepšení finančního zabezpečení rodin, resp. jedinců zabezpečujících v přirozeném domácím prostředí péči o své rodinné příslušníky, popř. o blízké osoby tak, jako je tomu např. v Rakousku. Stárnutí populace vyžaduje hledat i další řešení, která by zabezpečila, aby potřebným lidem byly poskytovány kvalitní sociální služby.

Počet osob, které budou odkázány na pomoc druhé osoby, se bude v následujícím období výrazně zvyšovat. Je to způsobeno skutečností, že v současné době vstupují do věkové skupiny osob starších 65 let lidé narození po skončení 2. světové války. Tito lidé se budou kolem roku 2030 dožívat 80 let a podle současných poznatků lze očekávat,

⁹ Viz Průša, L.: *Financování služeb sociální péče v ČR — teorie a praxe*. FÓRUM sociální politiky, 2015, č. 3.

že budou vyžadovat takový rozsah péče, na jehož zajištění dnes není naše společnost připravena.

Na základě zpracované projekce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči lze očekávat nárůst potřeby péče ve všech věkových skupinách osob starších 70 let, v roce 2030 bude příspěvek na péči pobírat cca 523 tis. osob starších 65 let (tj. 1,8× více než v roce 2015), přičemž nejvýznamnější nárůst lze očekávat u osob starších 90 let (očekává se, že v roce 2030 bude příspěvek na péči pobírat cca 88,3 tis. osob v této věkové skupině, tj. cca 2,2× více než v roce 2015). Z hlediska jednotlivých stupňů závislosti lze očekávat největší nárůst u příjemců příspěvku na péči ve IV. stupni závislosti, v roce 2030 by příspěvek na péči v tomto stupni závislosti mělo pobírat cca 94 tis. osob, tj. cca 2,2× více než v roce 2015.¹⁰

V tomto smyslu je v současné době zřejmé, že zrušení příspěvku při péči o osobu blízkou a jinou v souvislosti s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, bylo chybným řešením. V uplynulých týdnech proto MPSV zahájilo práce na přípravě koncepce nové dávky, která by měla finančně zabezpečit osoby pečující o rodinného příslušníka, jehož zdravotní stav se náhle zhoršit tak, že vyžaduje v zásadě celodenní nepřetržitou péči v domácím prostředí. Tato forma péče představuje jednu z prioritních oblastí návrhu Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016–2025.

Při hledání vhodných variant řešení hmotného zabezpečení pečujících osob je třeba vycházet z toho, že ke zhoršení zdravotního stavu rodinného příslušníka dochází zpravidla náhle. Na tuto skutečnost nejsou rodinní příslušníci připraveni a teprve začínají zvažovat možné formy zajištění péče. Prvotní informace získají zpravidla na referátech sociálních věcí obcí s rozšířenou působností, popř. obcí s pověřeným obecním úřadem, následně kontaktují vhodné poskytovatele sociálních a zdravotních služeb a zvažují možnosti svého zapojení. Jejich situace je o to komplikovanější, že

neví, jak dlouho budou muset péči zajišťovat. Po prvotním zaléčení ve zdravotnickém zařízení na akutní lůžku zpravidla dochází k přemístění zdravotně handicapované osoby do léčebny pro dlouhodobě nemocné, kde sociální pracovníce začínají ve spolupráci se sociálními pracovníci na referátech sociálních věcí obecních úřadů hledat optimální formy poskytování další péče. Jejich řešení komplikuje několik zásadních skutečností:

- zdravotně handicapovaná osoba zpravidla doposud nevyužívala žádnou formu terénních sociálních služeb (zejména pečovatelskou službu) a nemá podanou žádnou žádost o umístění do pobytového zařízení sociálních služeb, čekací doby na umístění jsou přitom zpravidla velmi dlouhé, jejich dostupnost v jednotlivých regionech je významně diferencovaná,
- zdravotně handicapovaná osoba zpravidla nebyla před náhlým zhoršením svého zdravotního stavu příjemcem příspěvku na péči ve vyšším stupni závislosti,
- zdravotní pojišťovny vyvíjejí na zdravotnická zařízení tlak, aby péče v léčebnách pro dlouhodobě nemocné nebyla poskytována déle než 3 měsíce přesto, že pro tyto kroky již delší dobu nemají žádnou oporu v legislativě,
- zdravotní pojišťovny vyvíjejí na ošetřující lékaře tlak, aby neindikovaly svým pacientům domácí zdravotní péči,
- zdravotně handicapovaná osoba si přeje zbytek svého života strávit v naprosté většině případů v domácím prostředí,
- členové rodiny by byli ve většině případů ochotni zdravotně handicapované osobě péči v domácím prostředí – přes všechny výše uvedené problémy – zabezpečit, ale vzhledem k nedostatku finančních prostředků si nemohou dovolit opustit svoje pracovní pozice, neboť stávající formy jejich hmotného zabezpečení po dobu poskytování péče jsou naprosto nedostačující.

¹⁰ Viz Průša, L.: Důsledky stárnutí populace na potřebu služeb sociální péče do roku 2030. *Demografie*, 2015, č. 3.

Je proto nutné koncipovat takové formy pomoci, které by po dobu poskytování péče v domácím prostředí zdravotně handicapované osoby pomohly pečujícím osobám k zachování jejich životní úrovně a které by jim současně garantovaly možnost návratu na jejich původní pracovní pozici po ukončení péče. Řešení, která v uplynulých letech byla přijata v Rakousku, představují jednu z možných forem řešení této sociální situace v naší zemi.

Nelze pochybovat o tom, že jednou z podmínek pro poskytnutí hmotného zabezpečení, by měla být předchozí účast osoby zajišťující péči v důchodovém a v nemocenském pojištění. Obdobně jako při poskytování rodičovského příspěvku, by poskytovaná dávka mohla být poskytována v pevné částce, neboť svým charakterem je péče o dítě a péče o zdravotně handicapovanou osobu obdobná.

4. Závěr

Přestože český sociální systém je velmi efektivní a řeší široký okruh sociálních situací, ukazuje se, že v souvislosti s měnícími se demografickými poměry je nutno věnovat pozornost i otázce hmotného zabezpečení osob, které v důsledku péče o zdravotně handicapovaného člena rodiny opustí svoje zaměstnání. Nedostatečně rozvinutý sektor terénních sociálních a zdravotních služeb a nedostatečná kapacita pobytových a ambulantních zařízení sociálních služeb neumožňují poskytovat potřebnou péči stále se rozšiřujícímu se okruhu seniorů a zdravotně handicapovaných osob. Tato skutečnost vyžaduje přehodnotit stávající úroveň podpory a hmotného zabezpečení osob, které svým rodinným příslušníkům, popř. blízkým osobám zajišťují potřebnou pomoc. Obdobným způsobem v poslední době postupuje řada evropských zemí. Řešení, která byla přijata v Rakousku, představují významnou inspiraci pro možné řešení v České republice.

LITERATURA A PRAMENY

1. FORMÁNKOVÁ, P., NOVOTNÝ, A., EFENBERKOVÁ, M.: Problematika realizace rodinné péče o osobu se sníženou soběstačností. *Kontakt*, 2012, č. 2, ISSN 1212-4117
2. JEŘÁBKOVÁ, V., PRŮŠA, L.: *Příspěvek na péči*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013, ISBN 978-80-7416-145-2
3. PRŮŠA, L.: *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013, ISBN 978-80-7416-120-9
4. PRŮŠA, L.: Důsledky stárnutí populace na potřebu služeb sociální péče do roku 2030. *Demografie*, 2015, č. 3, ISSN 0011-8265
5. PRŮŠA, L.: Financování služeb sociální péče v ČR – teorie a praxe. *FÓRUM sociální politiky*, 2015, č. 3, ISSN 1802-5854
6. TOMEŠ, I.: Otázky realizace povinné sociální solidarity sociálním státem. *FÓRUM sociální politiky*, 2015, mimořádné číslo, ISSN 1802-5854
7. VOSTATEK, J. a kol.: *Financování a nákladovost sociálních služeb*. Tábor: APSS ČR, 2013, ISBN 978-80-904668-7-6
8. *Pflegekarenz/Pflegezeit und Familienhospizkarenz/Familienhospizzeit. Ein Überblick*. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Dostupné z: http://www.sozialministeriumservice.at/cms/site/attachments//8/0/2/CH0032/CMS1388658615941/broschuere_nov_2014_pflegekarenz_pflegezeit_web.pdf





KLÍČOVÁ SLOVA

podpora pečujících osob, stárnutí populace, sociální služby

Support for caregivers in the Czech Republic in the light of the Austrian approach

ABSTRACT

Aging of the population requires look for new solutions not only in terms of material security of seniors, but also in providing social services. In recent years in many European countries put emphasis on ensuring home care elderly and handicapped people. This requires a re-evaluative forms of support for family members who do provide the care. The aim of this paper is based on the characteristics of new measures in this field came into force in Austria, suggest possible solutions in our country.

KEYWORDS

support for caregivers, aging of the population, social services

JEL CLASSIFICATION

I30, J11



Význam kompetenčního rozvoje jako součásti terciárního vzdělávání

- ▶ PhDr. et Mgr. Barbora Pánková » Ústav humanitních věd, NEWTON College, a. s.
- ▶ Ing. Milan Lindner, Ph.D. » Ústav managementu, NEWTON College, a. s.¹

* „Vzdělání není pouhým nashromážděním jednotlivých vědomostí, jako není těstem mouka, voda, sůl a kvasnice dohromady naházené.“

T. G. Masaryk

Otázka vybavenosti a potažmo uplatnitelnosti absolventů vysokých škol (dále též VŠ) v České republice je tématem, nad kterým se v různých kruzích diskutuje již delší dobu. Do debaty se zapojují jak vysokoškolské pedagogy a studenti na jedné straně, tak potenciální zaměstnavatelé na straně druhé.

Obecně můžeme říci, že absolventi tuzemských VŠ jsou adekvátně znalostně vybaveni ve vztahu ke svým primárním oborům, mají však omezení v rovině kompetenční. Oblast kompetencí je často právě oním rozhodujícím faktorem v jejich uplatnitelnosti, potažmo osobní „konkurenční výhodě“ na pracovním poli. Kompetence zde chápeme jakožto měkké dovednosti, schopnosti a projevy v chování, tzn. „kompetentní je jedinec, který dokáže ve svém životě úspěšně rozvíjet a uplatňovat svůj „lidský kapitál“, tj. veškeré své schopnosti, znalosti, dovednosti, zkušenosti a zdroje motivace“ (Veteška, Tureckiová, 2008, s. 17).

Jakékoliv reformy a změny v definování cílů v oblasti vzdělávání jsou během na dlouhou trať. Přes vědomí výše uvedeného se za posledních deset let změnilo v akreditovaných předmětech oborů jen minimum. V kurikulech stále převládá důraz na množství osvojovaných odborných znalostí před rozvojem kompetencí potřebných při uplatňování vědomostí v praxi. Problém je palčivější zejména ve vztahu k bakalářským oborům — zde je často prostor a hodinová dotace pouze na obecné poznatky. Není pak divu, že jedním z výstupů slabých stránek SWOT analýzy uvedené v Bílé knize terciárního vzdělávání z roku 2009 je nízký podíl absolventů kratších studijních programů vstupujících na trh práce (Matějů, Ježek, Münich, Slovák, Straková, Václavík, ... Zrzavý, 2009).

Reflektování současné situace jednotlivými vysokými školami, potažmo pedagogy, však může přinášet postupné změny zevnitř systému. Sestoupíme-li nyní o několik úrovní níže, dostáváme se právě k psychologickým předmětům, kde se nabízí prostor pro cílený (nejen implicitní) rozvoj kompetencí.

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu „Metakognitivní schopnosti vysokoškolských studentů a možnosti jejich rozvíjení“, který je realizován v rámci vědecké činnosti NEWTON College, a. s. a je financován Interní grantovou agenturou NEWTON College, a. s.

1. Vymezení pojmu kompetence a kompetenční modely

Pojem kompetence je v současné době stále častěji užíván ve smyslu vymezení lidských schopností a dovedností. Pro jasné pochopení konotace pojmu je důležité si vyjasnit dva významy pojmu kompetence, přičemž v tomto příspěvku je jím myšlen výhradně druhý uvedený význam:

- a) pravomoc k něčemu (Competence);
- b) schopnost, dovednost (Competency) (Armstrong, 2015).

Kompetence jsou souborem vědomostí, dovedností a postojů, pozorovatelných v chování (též označováno jako skills, popř. hard skills vs. soft skills). „Klíčové kompetence zahrnují celé spektrum kompetencí přesahujících hranice jednotlivých odborností. Jsou výrazem schopnosti člověka chovat se přiměřeně situaci, v souladu sám se sebou, tedy jednat kompetentně“ (Belz & Siegrist, 2001, s. 166).

S kompetencemi se intenzivněji setkáváme ve dvou oblastech – v řízení lidských zdrojů a v oblasti tvorby rámcových vzdělávacích programů.

Klíčové kvalifikace zmiňoval již v roce 1974 D. Mertens. Popisoval je jako prvky vzdělávání, které jsou svým obsahem nadřazeny jiným vzdělávacím cílům. Pomáhají lidem fungovat v praktických aspektech pracovního i osobního života a usnadňují rozvoj dalšího poznání (Srbecká, 2010; Belz & Siegrist, 2001). Do pracovní praxe zavedl pojem kompetence v roce 1982 R. Boyatzis. Na základě výzkumu ukázal, že neexistuje jediný faktor, který by odlišoval úspěšný výkon od neúspěšného, ale že toto je dáno vlivem více faktorů. Kompetence jsou definovány pro celou organizaci nebo některé profese (Armstrong & Taylor, 2015). I zde se setkáváme s podobným vymezením pojmu kompetence – jedná se o soubor znalostí, dovedností, zkušeností a vlastností, které jedinci pomáhají v dosažení cíle a lze je pozorovat v jeho chování

(Hroník, 2007). Na obrázku 1 je představen vztah kompetencí k výsledkům naší práce.

V praxi jsou kompetence často popisovány v souborech, tzv. kompetenčních modelech. Jedná se o více kompetencí vymezených ve vztahu k určité roli či pozici. V rámci kognitivně-teoretického přístupu definoval jistou strukturu kompetencí již Mertens (in Belz & Siegrist, 2001, s. 28):

- základní kompetence (základní myšlenkové operace jako předpoklad kognitivního zvládnání nejrůznějších situací a požadavků);
- horizontální kompetence (získávat informace, porozumět jim, zpracovávat je a chápat jejich specifickou);
- rozšiřující prvky (základní vědomosti v rovině fundamentálních kulturních technik – početní operace – a znalostí důležitých pro určité povolání – technika měření, ochrana práce, zacházení s nářadím);
- dobové faktory: doplňovat mezery ve znalostech vzhledem k novým poznatkům (moderní dějiny a literatura, počítání s množinami, ústava).

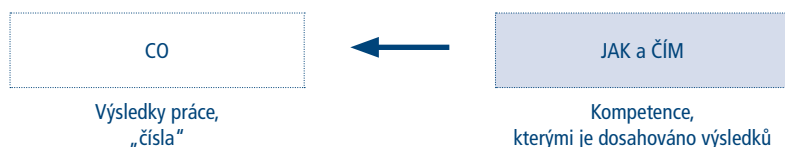
Prakticky využitelný způsob uvažování o kompetenčním modelu nabízí Belz & Siegrist (2001). Autoři popisují tři skupiny kompetencí, které lze dále větvit na konkrétní kompetence:

- intrapersonální kompetence, tzn. ve vztahu k vlastní osobě (kompetentní zacházení se sebou samým, schopnost reflexe, posuzování a rozvíjení vlastní hodnoty – např. schopnost sebereflexe, sebeřízení, sebedůvěry apod.);
- interpersonální kompetence, tzn. sociální (např. schopnost komunikace, vyjednávání, řešení konfliktů, vedení skupiny, týmové zapojení apod.);
- metodické kompetence (vztahující se ke způsobu práce a dosahování cíle – např. schopnost plánování, práce s informacemi, analytického myšlení apod.).

Z obrázku 2 je zřejmé, že do kompetencí jsou zahrnovány pouze takzvané „měkké dovednosti“, ²

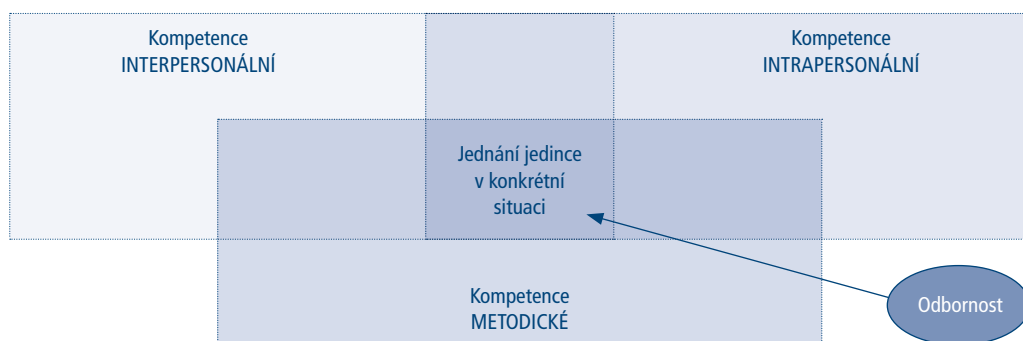
² Soft skills, často uváděné v páru s „tvrdými, odbornými dovednostmi“, tzv. hard skills.

Obrázek č. 1 » Vztah kompetencí k výkonu



Pramen: Hroník (2007)

Obrázek č. 2 » Kompetenční model



Pramen: upraveno dle Belz & Siegrist (2001)

odbornosti jedince stojí mimo systém kompetencí. Dle autorů právě kompetenční úroveň jedince rozhoduje o schopnosti uplatnit odborné znalosti v praxi. Obsahově stejné skupiny kompetencí uvádí i Vaculík (2010). Popisuje kompetence, které se vztahují k a) přístupu člověka k problému, b) přístupu k lidem, c) přístupu k sobě samému. Poslední skupina kompetencí, zaměřující se na přístup k sobě samému se identifikuje nejobtížněji (Krausová & Gert in Vaculík, 2010). Ostatní lze zpravidla zjišťovat pozorováním či specializovanými metodami, např. Assessment Centrem.³

Koleňák, Pokorný, Ambrozová (2013) vnášejí

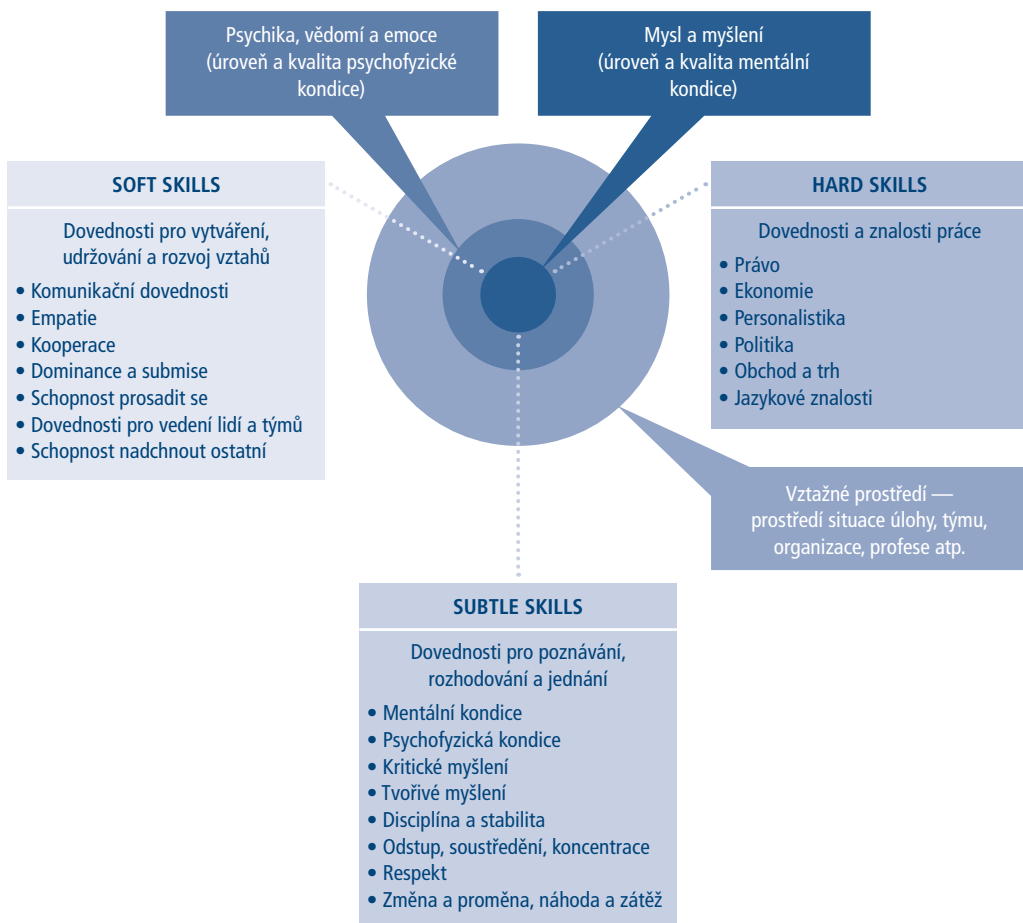
nový úhel pohledu na oblast soft skills versus hard skills. Vyčleňují skupinu specifických kompetencí, tzv. subtle skills. Jedná se o velmi jemné dovednosti, kterými lidé přirozeně disponují. Předkládají trojdimenzionální model manažerských dovedností (viz obrázek 3). Dimenze zde tvoří: profesní a odborné dovednosti (hard skills), dovednosti potřebné pro fungování s lidmi a vytváření a rozvoj vztahů (soft skills) a dovednosti jemné, implicitní, tacítní⁴ (subtle skills).

Kompetenční vybavenost je často rozhodujícím faktorem pro úspěšné uplatnění na pracovním trhu. Kvalitní příprava pro profesní praxi by měla

³ Jedná se o diagnostickou metodu, nejčastěji využívanou v rámci výběrových řízení. Je založena na pozorování účastníků ve skupině více hodnotitelů. Předmětem a výstupem je hodnocení kompetencí na základě chování v různých typech individuálních i skupinových aktivit.

⁴ Tacitní znalost je skrytá, nevyslovená a nezaznamenaná znalost, která je silně svázána s činností, postupy, rutinami, idejemi, nápady, hodnotami a emocemi konkrétního člověka. Je to soubor dovedností, zkušeností, intuice, pravidel, principů, mentálních modelů a osobních představ. Často právě tacitní znalosti a schopnost je sdílet rozhodují o úspěchu či neúspěchu našeho jednání (Mládková, 2005).

Obrázek č. 3 » Trojdimenzionální kompetenční model



Pramen: Kolečák, Pokorný & Ambrozová (2013)

zahrnovat nejen oblast odbornosti studenta, ale i oblast kompetenční.

2. Kompetence a studium na vysoké škole

Tematika kompetencí v rámci terciárního studia je často spojována se vstupem absolventů na pracovní trh. Na nutnost více popsat, které faktory z oblasti studijních podmínek a způsobů výuky v rámci terciárního vzdělávání jsou důležité ve vztahu

k tomuto přechodu, upozorňuje Teichler (1999). Zaměstnavatelé potvrzují, že i ze stejných studijních oborů a specializací vstupují na pracovní trh rozdílní absolventi. Dříve byl rozdíl právě v oborovém zaměření, nyní přibývají další aspekty ve spojitosti s masifikací terciárního vzdělávání. Absolventi vstupují do širšího spektra profesí než pouze tradičních vysokoškolských (jako např. lékaři, učitelé). I pozice dříve obsazované středoškoláky nyní často vyžadují vysokoškolské vzdělání. Za-

městnavatelé ve vybavenosti absolventů často akcentují jiné oblasti než odborníci z akademické sféry (Ryška, Zelenka, 2001). Zde se na miský vah dostávají právě odborné znalosti versus kompetenční vybavenost.

Uvažujeme-li o rozvoji kompetencí v rámci vysokoškolského studia, můžeme pojmenovat dva způsoby jejich osvojování, implicitní⁵ a explicitní⁶. Již samotným typem a organizací studia, které je značně odlišné předchozím stupňům vzdělávání, si studenti osvojují mnoho kompetencí. Lze říci, že se tak může dít bez většího promyšleného záměru pedagoga, „pouhým“ plněním vysokoškolských povinností. Můžeme zde namátkou uvést některé implicitně rozvíjené kompetence – schopnost komunikace s různými typy lidí na různých pozicích (od kolegů až po vedení školy), schopnost získávání informací a jejich třídění, schopnost plánování a organizace času, schopnost analytického a syntetického myšlení a mnoho dalších. Ze strany studenta můžeme do skupiny implicitně osvojovaných kompetencí zahrnout i ty, kde pedagog neklade cílený důraz (neverbalizuje svůj záměr) na rozvíjení kompetence při aktivitě či úkolu, ale na cíl. Přitom je možné, že pedagogickým cílem splnění daného úkolu je i osvojení dané schopnosti. Příkladem může být týmová spolupráce (při skupinové práci na projektech), schopnost získání potřebných informací různými cestami či kritické myšlení při jejich posuzování (referáty, seminární práce). Otázce korelace vysokoškolských vyučovacích postupů s rozvojem žádaných kompetencí se věnovali Cabrera, Colbeck, Terenzini (2001). Zmíňme zde jeden z jejich výstupů – pro studentský rozvoj v této oblasti mají význam především vyučovací přístupy a klima při výuce. Kompetence jsou jistě rozvíjeny i mimo oblast vlastního studia v rámci volnočasových aktivit spojených se studiem – „out of classroom“ (aktivity Erasmus, IAESTE, AISEC, organizace konferencí apod.).

Méně často je prostor věnován cílenému, explicitnímu rozvoji potřebných kompetencí. Důvodem je často velké množství odborných znalostí a disciplín, které musí absolvent během studia zvládnout. Přesto se v rámci některých předmětů najde prostor pro nácvik např. komunikačních dovedností, schopnosti vedení rozhovoru či prezentačních dovedností. U některých oborů nalezneme specializované předměty, zaměřující se na kompetenční oblast, či možnost studentů zapsat si předměty mimo studijní plán, které toto akcentují.

Rozvíjet kompetence cíleně lze dvěma způsoby. Prvním je zaměřením se na danou kompetenci a její projevy v chování. Prostřednictvím množství metodik se pak v těchto projevech zdokonalovat (např. prezentační dovednosti, komunikační dovednosti, vedení rozhovoru apod.). V takovém případě tvoříme „řešení“, tzn. studenti si osvojují konkrétní postupy právě pro danou kompetenci. Druhou možností je pracovat na schopnosti přemýšlet nad svými postupy a chováním v jednotlivých situacích, rozvíjet sebereflexi prostřednictvím posilování metakognitivních strategií. Tímto postupem zprostředkováváme studentům jakýsi mustr či algoritmus, který mohou ve svém rozvoji kdykoliv využít napříč různými oblastmi, tedy tvoříme samostatného „řešitele“. Stejným způsobem popisují kvalitní přípravu pro profesní praxi Koleňák, Pokorný, Ambrozová (2013, s. 150). Popisují tři úrovně výstupů vzdělávací činnosti. „První úroveň je základní, úroveň znalostí, poznatků. Druhá úroveň je o dovednostech. Náplní (hodnotou) nejvyšší úrovně je trvalý uvědomovaný seberozvoj a kultivace tacitních znalostí a metadovedností pro zvyšování kompetentnosti jedince pro působení v různých situačních kontextech, tedy *subtle skills*.“ První dvě úrovně se zaměřují na rozvoj *hard* a *soft skills*. Třetí úroveň je prostorem právě pro kultivaci *subtle skills* spočívající v rozvoji metakognitivní oblasti.

⁵ Tzn. nikoli zjevný, obsažený, ale nevyjádřený přímo.

⁶ Tzn. výslovný, přímý, jasný, zřetelný, přímo vyjádřený.

3. Vliv metakognitivní složky na rozvoj kompetencí

Rozhodneme-li se zaměřit na výše uvedeného „řešitele“, vycházíme jednoznačně z konceptu metakognice.⁷ Jedná se o schopnost člověka sledovat a vyhodnocovat postupy, jež sám využívá, když zpracovává informace zvnějšku, pracuje na zadání či se učí (Hartl & Hartlová, 2010). Díky metakognici je možné shromažďovat reflexe z různých podnětových situací a aplikovat je i na situace, které nebyly předmětem učení (Krykorková, 2004). Chceme-li, aby výstupem kompetenčního rozvoje v rámci terciárního vzdělávání byla autoregulace,⁸ je třeba žáky směřovat k metakognici, která je často považována za pojem nadřazený autoregulaci (Foltýnová, 2009). Zabýváme-li se metakognitivním nácvikem ve školním prostředí, je třeba se zaměřit na dvě oblasti – vnitřní (osobnostní a poznávací) předpoklady jedince a vnější okolnosti (osobnost učitele, koncepce a metody výuky). Pro plánování psychodidaktické aplikace metakognitivní teorie předkládá Krykorková (2004) zásady metakognitivního nácviku:

1. zásada procesualnosti – strategie směřující k metakognici se nezaměřují na cíl, ale na proces k němu vedoucí;
2. zásada reflektivnosti – zaměření se na aktivity související se sebměnitováním, sebehodnocením, sebeinstruováním;
3. zásada generativity – vzdělávání je třeba směřovat k úsilí studenta elaborovat, ptát se, třídit, hledat odpovědi;
4. zásada afektivnosti – směřuje k vytváření vztahu k poznání jakožto předpokladu kognitivního a osobnostního rozvoje;
5. zásada regulace a autoregulace – řízeně zasahovat do procesu poznání se záměrem jeho

regulace k cíli, interiorizace v proces autoregulace.

Z výše uvedených zásad vycházíme při kompetenčním rozvoji v rámci psychologických předmětů u vysokoškolských studentů.

4. Konkrétní možnosti v rámci psychologických předmětů

Prostor pro rozvoj kompetencí můžeme nalézt v rámci psychologických předmětů, zejména pak u studentů nepsychologických oborů. Výše zmíněné metakognitivní procesy svým rámcem do předmětu těchto předmětů zapadají. Z hlediska budoucího uplatnění absolventů můžeme považovat rozvoj kompetencí za zásadnější než osvojení si pojmů a teorií z oblasti psychologie (zároveň se toto nevylučuje, je-li k dispozici dostatečná časová dotace). Metod, postupů a aktivit, které lze pro rozvoj studentů v těchto kompetencích využít se nabízí celá paleta, závisající zejména na schopnostech, zaměření, možnostech a cílech pedagoga.

Na NEWTON College, a.s. je kladen velký důraz nejen na osvojování znalostí, ale právě i na rozvoj kompetencí, který umožní absolventům lépe obstát v dnešní proměnlivé době. Tuto oblast podporuje i projekt schválený a financovaný Interní grantovou agenturou NEWTON College, a.s.⁹ Projekt je zaměřen na oblast metakognitivních schopností vysokoškolských studentů. Předpokládá, že rozvoj schopností a dovedností (kompetencí) je v rámci vysokoškolského studia komplementární součástí osvojování si exaktních znalostí. Metakognitivní schopnosti jsou přitom chápány jako nezbytný základ pro celkový osobnostní rozvoj studenta. Projekt reflektuje jak implicitní rozvoj těchto schopností, tak i možnost jejich explicitního rozvoje takovým způsobem, aby vhodně dopl-

⁷ Jak potvrzuje řada výzkumů, lze metakognici cíleně rozvíjet metodicky koncipovanou výukou. Příkladem je Program instrumentálního obohacení Reuvena Feuersteina (FIE – Feuerstein Instrumental Enrichment), který byl primárně vyvinut pro děti, které nepodávaly ve škole dostatečné výkony (Kozulin, 1995). Je však využitelný i pro práci s dospělou populací.

⁸ Schopnost řízení vlastních poznávacích procesů.

⁹ Viz <http://www.newtoncollege.cz/sekce/o-newton-college/iga>, projekt „Metakognitivní schopnosti vysokoškolských studentů a možnosti jejich rozvíjení“, který probíhá v rámci vědecké činnosti NEWTON College, a.s.

Jakékoliv reformy a změny v definování cílů v oblasti vzdělávání jsou během na dlouhou trať. Přes vědomí výše uvedeného se za posledních deset let změnilo v akreditovaných předmětech oborů jen minimum. V kurikulech stále převládá důraz na množství osvojovaných odborných znalostí před rozvojem kompetencí potřebných při uplatňování vědomostí v praxi. Problém je palčivější zejména ve vztahu k bakalářským oborům — zde je často prostor a hodi- nová dotace pouze na obecné poznatky. Není pak divu, že jedním z výstupů slabých stránek SWOT analýzy uvedené v Bílé knize terciárního vzdělávání z roku 2009 je nízký podíl absolventů kratších studijních programů vstupujících na trh práce.

ňoval obsahovou stránku vysokoškolského vzdělávání. V rámci rozvoje metakognitivního rozvoje projekt pracuje i se zásadami vyplývajícími z Programu instrumentálního obohacování Reuvena Feuersteina.¹⁰

Chceme-li podpořit kompetenční rozvoj studentů prostřednictvím rozvoje metakognice, můžeme didakticky využít tři stupňů. Postupujeme dle úrovně a schopností studentů následujícími kroky:

1. přijímání zpětné vazby (osvojení si praktického náhledu na své schopnosti a dovednosti, odosobnění tohoto vnímání);
2. sebereflexe (aktivní sledování svého myšlení, prožívání, chování);
3. autoregulace (ovlivňovat, řídit a zdokonalovat sám sebe).

Tyto tři stupně můžeme aplikovat v konkrétních postupech v rámci výuky. Postupy rozvoje Krykorková (2004) nazývá strategie metakognitivního nácviku a vychází u nich z výše zmíněných zásad metakognitivního nácviku.

Zde představujeme několik technik. Je možné je libovolně variovat dle tématu, plánovaných vzdělávacích aktivit a pedagogických cílů:

- *Ukotvování technik použitých ve výuce* — např. ve výuce se zjišťuje očekávání studentů ve vztahu k předmětu, v rámci tohoto vysvětlujeme, co

je cílem zjišťování očekávání, proč se toto zjišťuje a kde všude lze koncept očekávání využít.

- *Přijímání a poskytování zpětné vazby* — prodiskutování zásad a významu konstruktivní kritiky a zpětné vazby, její poskytování a přijímání, trénink této schopnosti v různých aktivitách.
- *Rozšiřování hodnotícího rámce* — reflektování probíhajících situací z různých úhlů pohledu, z pohledu každého účastníka apod.
- *Definování cílů* — jasné a konkrétní pojmenovávání si cíle směřování studentů, trénink nastavování efektivních cílů v různých oblastech.
- *Pojmenovávání, zvědomování* — využívání sebereflexe k zvědomování vlastních nevědomých procesů, jejich pojmenování a pochopení.
- *Přemostňování* — hledání jiných oblastí využití osvojených schopností, řešení z jedné situace přenášet na jinou, fungující principy využívat v jiných problematických situacích.
- *Střídání zaměření na obsah versus proces* — při řešení obsahu zadání zastavit vlastní řešení, odhlédnout od obsahu a zaměřit se na proces (co se tu teď děje, co děláme, jak můžeme být efektivnější).
- *Kladení otázek* — trénink kladení vhodných efektivních otevřených otázek směřujících více do hloubky.

¹⁰ <http://www.icelp.info/>

5. Závěr

Možnost cíleného rozvoje kompetencí v rámci vysokoškolské výuky závisí na mnoha provozních i osobnostních faktorech. U provozních aspektů záleží na možnostech studijního plánu, sylabu a koncepci předmětu. Zásadnější se však jeví nastavení a postoj pedagoga, jeho zájem zařazovat do výuky nové metody, směřovat kromě odborného i k rozvoji kompetenčnímu. Ochotu jít do rizika důvěry v proces a skupinovou i individuální dynamiku. Ze zkušenosti lze říci, že studenti tento přístup oceňují a hodnotí jej pozitivně. Z hlediska jejich budoucího profesního uplatnění přispívá

nejen k lepšímu uplatnitelnosti na trhu práce po absolutoriu, ale i k nastartování procesu celoživotního rozvoje.

Projekty podobné výše zmiňovanému mohou rozvoji studentů, a potenciálně i jejich uplatnění na trhu práce, velmi napomoci. Výstupy projektu IGA NEWTON College, a.s. „Metakognitivní schopnosti vysokoškolských studentů a možnosti jejich rozvíjení“ mohou být přínosné jak po stránce koncepční a metodické, tak po stránce praktické. Svým zaměřením na metakognitivní schopnosti vysokoškolských studentů projekt rozšiřuje pohled na výuku a její možný přínos pro studenty.

LITERATURA A PRAMENY

1. ARMSTRONG, M., TAYLOR, S. (2015): *Řízení lidských zdrojů. Moderní pojetí a postupy*. Praha: Grada Publishing, ISBN 978-80-247-5258-7
2. BELZ, H., SIEGRIST, M. (2001): *Klíčové kompetence a jejich rozvíjení. Východiska, metody, cvičení a hry*. Praha: Portál, ISBN 80-7178-479-6
3. CABRERA, A. F., COLBECK, C. L., TERENCEZINI, P. T. (2001): Developing Performance Indicators for Assessing Classroom Teaching Practices and Student Learning: The Case Engineering. *Research in Higher Education*, 42, pp. 327–352
4. FOLTÝNOVÁ, D. (2009): Vliv metakognitivních strategií na rozvoj dovedností žáků autoregulovat své učení. *Pedagogická orientace*, 19, s. 72–88
5. HARTL, P., HARTLOVÁ, H. (2010): *Velký psychologický slovník*. Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-686-5
6. HRONÍK, F. (2007): *Rozvoj a vzdělávání zaměstnanců*. Praha: Grada Publishing, ISBN 978-80-247-1457-8
7. KOLEŇÁK, J., POKORNÝ, V., AMBROZOVÁ, E. (2013): Connatural Management jako nový přístup v posilování konkurenceschopnosti lidí na trhu práce. *Scientia et Societas*, 9(1), s. 144–152, ISSN 1801-7118
8. KRYKORKOVÁ, H. (2004): Psychodidaktická aplikace metakognitivní teorie. In: *Historie a perspektivy didaktického myšlení*. Praha: Karolinum, s. 174–186, ISBN 80-246-0914-2
9. MATĚJŮ, P., JEŽEK, F., MÜNICH, D., SLOVÁK, J., STRAKOVÁ, J., VÁCLAVÍK, D., ... ZRZAVÝ, J. (2009): *Bílá kniha terciárního vzdělávání*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ISBN 978-80-254-4519-8
10. MLÁDKOVÁ, L. (2005): *Moderní přístupy k managementu: tacitní znalost a jak ji řídit*. Praha: C. H. Beck, ISBN 80-7179-310-8
11. RYŠKA, R., ZELENKA, M. (2011): *Absolventi vysokých škol: hodnocení vzdělání, uplatnění na trhu práce, kompetence*. Praha: Vydavatelství Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, ISBN 978-80-7290-527-0
12. SRBECKÁ, G. (2010): *Rozvoj kompetencí studentů ve vzdělávání*. InFlow — Information Journal, 2. 7. 2010. Dostupné z: <http://www.inflow.cz/rozvoj-kompetenci-studentu-ve-vzdelavani>
13. TEICHLER, U. (1999): Research on the relationship between higher education and the world of work: Past achievements, problems and new challenges. *Higher Education*, 38, pp. 169–190

14. KOZULIN, A., PRESSESEIN, B. (1995): Mediated Learning Experience and Psychological Tools: Vygotsky's and Feuerstein's Perspectives in a Study of Student Learning. *Educational Psychology Review*, 30, pp. 67-75
15. VACULÍK, M. (2010): *Assessment centrum: psychologie ve výběru a rozvoji lidí*. Brno: NC Publishing, ISBN 978-80-903858-8-7
16. VETEŠKA, J., TURECKIOVÁ, M. (2008): *Vzdělávání a rozvoj podle kompetencí*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, ISBN 978-80-86723-54-9

KLÍČOVÁ SLOVA

absolventi, kompetence, kompetenční model, metakognice, zpětná vazba, sebereflexe

Importance of Competencies Development as a Part of Tertiary Education

ABSTRACT

This paper focuses on the possibility of targeted (as well as implicit) competencies development of university students during their studies. It specifically addresses the topic of the university graduates' personal competencies and employability. Generally, we can say that students who complete their university studies are adequately equipped with knowledge in their primary fields of study; however they face limitations in terms of personal competencies. But the actual level of personal competencies often tends to be the decisive employability factor of individual graduates. The text introduces the concepts of competencies, competency models, and possible ways of using this concept primarily for management education of college students. Techniques and methods of metacognitive abilities development are described in greater detail. In this article, the metacognition is considered to constitute the basis for further development of competencies. The importance of psychological subjects as part of university-degree education is also discussed.

KEYWORDS

graduates, competencies, competency model, metacognition, feedback, self-reflection

JEL CLASSIFICATION

I20, I21, I23, M12



Urbanismus a vnímání bezpečí obyvatel

► prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc. » Ústav bezpečnosti, Vysoká škola Karla Engliš, a. s.

* 1. Úvod

Existence a rozvoj společnosti a její vnitřní struktura je od samého počátku spojena s rozvojem sídel. Časový a prostorový rámec původních sídel se historicky měnil v závislosti s rozvojem společnosti, vnější a vnitřní dynamikou společenských procesů udávající charakter měst. V současnosti existuje několik teoretických přístupů ke studiu vývoje měst podle toho, jak se historicky měnila jejich společenská funkce. Mezi nejstarší lze uvést sociálně-ekologický přístup rozvíjený Chicagskou školou, neoklasický, institucionální a politicko-ekonomický, modernistické a postmodernistické teorie současné doby vyjadřující se k urbanistickým prvkům respektující tradice a historický kontext vývoje měst (Sýkora 1993).

2. Společenská dynamika, skupinová dynamika chování

Člověk jako nedílná součást společnosti tvoří základní prvek komunikační společenské struktury projevující se různými formami sociálního kontaktu a sociálními interakcemi odehrávajícími se mezi jednotlivci. Sociální interakce jako základní prvek sociálního kontaktu poskytují jedinci konsenzuální ověření chápání sociální reality, zprostředkovávají pocit sounáležitosti s blízkou osobou, umožňují realizaci pocitu reciprocit a spolupráce, umožňují sdílení důvěry, postoje názorů a pře-

svědčení a v neposlední řadě umožňují pocity bezpečí či ohrožení. Z tohoto pohledu je člověk jako součást lidské společnosti součástí různých sociálních skupin, projevující se různou vnitřní dynamikou, jejich existence je podmíněna prostředím. Města jsou dnes z pohledu člověka a jeho uspokojení řady základních i sociálních potřeb nejvíce preferované sídelní útvary. Otázka spokojenosti člověka je tedy neodmyslitelně spojena s Maslowovou hierarchií potřeb, přičemž uspokojení sociálních potřeb není vždy zcela samozřejmou a dostupnou záležitostí a jejich dosažení či uspokojení je do značné míry ovlivněno celou řadou dalších proměnných, např. věk, vzdělání, pohlaví, bydliště atd.

3. Rezidenční mobilita v kontextu uspokojení potřeb

Otázky migrace obyvatel jsou předmětem stálých diskusí a výzkumných šetření. Migrace je vysvětlována i v Česku na přelomu 90. let, kdy došlo k zásadním ekonomicko-politickým změnám, které ovlivnily chování obyvatel. V současnosti je předmětem diskuse rezidenční mobilita uvnitř měst, kdy migrační aktivita obyvatel rozdílných lokalit je podmíněna rezidenčním charakterem městských částí. Existují klíčové faktory ovlivňující rezidenční mobilitu (kriminálnost, pocity bezpečí) a existují různé typy obytného území dostupná pro různé příjmové skupiny obyvatel. Rezidenční mobilita je

v ČR, kde diferenciaci lokalit podle statusu téměř zanikla vlivem socialistické bytové politiky, chápána jako stěhování na krátkou vzdálenost, nejčastěji v rámci města (Musil 1968). U zkoumání rezidenční mobility je dalším diferenčním rozměrem směr vnitroměstské migrace. Jsou rozlišovány odstředivé pohyby z centrálních částí města směrem k okraji a dostředivé pohyby v opačném směru, anebo migrace do lokalit s podobnou úrovní socioekonomického statusu (Knox, Pinch 2010). To však neplatí u postsocialistických zemí, kdy byly vlivem nivelizace potlačovány statusy jednotlivých městských lokalit (Macešková, Ouředníček, Temelová 2009). Z těchto důvodů jsou prováděny výzkumy pražských urbanistických obvodů na základě charakteru převládající zástavby, vzdálenosti od středu města a období výstavby sídlišť a dalších městských zástaveb (Ouředníček a kol. 2012). Na základě typologie urbanistických obvodů lze vysledovat charakter rezidenční mobility.

Mezi příčiny rezidenční mobility jsou mezi nejčastější uváděny behaviorální faktory vztahující se k migrující jednotce. Mezi nejčastější důvody patří fáze životního cyklu rodiny a situace, kdy současná bytová situace neodpovídá jejich vnímaným potřebám (Knox, Pinch 2010, Rossi 1955/1980), přičemž je rozlišován právní vztah k nemovitosti (vlastník, nájemník). Další autoři poukazují na vlivy tzv. lokálního prostředí, které je příčinou vzniku rezidenční mobility z důvodu nadměrné automobilové dopravy (urban sprawl), rostoucí polarizace společnosti, kriminality jako důsledek snížené sociální soudržnosti, způsobu dohlížení a monitoringu způsobený zvýšenou obavou o bezpečí, zhoršeného zdraví vlivem nedostatku příležitostí k pohybu apod. (Adams 1999).

4. Urbanismus a vlivy prostředí

Vysoká hustota obyvatel a přelidněnost zejména velkých měst zanechává negativní vlivy na zdravotním a psychickém stavu obyvatel. Lynch (1979) chápe tvorbu měst – city design – jako tvorbu prostorového a masového prostředí, které se snaží

umocnit denní zážitky obyvatel a rozvinout jejich osobnost, prostředí lze chápat jako odraz hodnot dané společností. Prostedí má vliv na duševní a tělesné zdraví, ovlivňuje sociální chování, individuální chování, psychické reakce a stavy, emoce a schopnost koncentrace pozornosti. Existuje bezpočet studií, které poukazují na pozitivní vliv přírody na vytváření a udržování zdraví a dobré kondice (Wilson 1984, Heerwagen, Orians 1993, Suzuki 1997, Frumkin 2001). I pouhé vizuální prožitky kontaktu s krajinou ovlivňují psychický stav, který působí na zdravotní stav a průběh nemoci (Ulrich 1984, Ulrich a kol. 1991, Verderber, Reuman 1987). Výzkumy prokazují, že kontakt s přírodou snižuje psychickou únavu, podrážděnost a nevhodnost, zlepšuje rozhodování a koncentraci u lidí z městských oblastí, kteří se nacházejí v přirozeném prostředí až po dobu několika dní (Herzog et al. 1997). Naproti tomu hluk a zplodiny v městském prostředí zvyšují únavu, agresivitu a nemocnost (Bartlett 1998, Evans 2001, Needleman 1994).

Společné obytné prostory se stromy a jinou zelení pomáhají budovat silné sousedství a základy sociálních vazeb, pocity sounáležitosti a bezpečí jako prevence kriminality (Kuo 1998). Zeleň pomáhá lidem k uvolnění a regeneraci, což snižuje míru agresivity. Venkovní zelené plochy sdružují lidi, což zvyšuje dohled a odrazuje potenciální delikventy. Upravený vzhled okolí je signálem přítomnosti a zájmu obyvatel, což je vizitkou přítomnosti sociálních vazeb a sdílené komunikace (Kuo, Sullivan 2001).

Studie z roku 2001 v Chicagu poukazuje na výskyt kriminality v lokalitách veřejného bydlení bez vegetace a v lokalitách bytových domů se zelení. Výskyt majetkových trestných činů byl o 48 % nižší v oblastech bytových domů se zelení než v oblastech bez zeleně a násilná trestná činnost měla o 56 % nižší výskyt v oblastech se zelení než bez ní (Kuo, Sullivan 2001).

V současnosti však existují i názory, že zeleň a vegetace mají svůj podíl na vzniku trestné činnosti z důvodu omezování přehlednosti prostoru. →

Tyto názory mají své historické kořeny již ve středověku, kdy majitelé pozemků museli na příkazy panovníka z důvodu bezpečnosti odstraňovat porosty poblíž komunikací. Pojem vegetace je velmi široký, záleží na charakteru vegetace a s tím spojených pocitů bezpečí, které jsou velmi individuální (Fisher, Nasar 1991). Udržovaná nízká vegetace a udržované prostory neumožňují delikventní chování a jsou vnímány jako bezpečná vegetace.

5. Sociální prostor a demografické charakteristiky

Vnímáný prostor se orientuje na aktivity, které řeší řadu potřeb člověka (Relph 1976, s. 9). Rapoport používá pro tento druh prostoru název behaviorální prostor, neboli „action space“ (Rapoport 1977, s. 13). Prostor užívaný určitou sociální skupinou a odrážející její vzory a pravidla lze nazvat sociálním prostorem. Nejedná se o pasivní prostor, ale o prostor, který je neustále tvořen lidskou činností (Rapoport 1977, s. 13). Prostředí je užíváno lidmi a právě informace o tom, kdo prostředí užívá, jaká věková a sociální skupina, stejně jako druh aktivit a čas, ve kterém se aktivity odehrávají, poskytují údaje, na základě kterých si lze vytvořit celistvější obrázek o daném prostředí (Šolcová 1991).

Veřejné prostory a jejich návrhy by měly být v souladu s jejich potenciálními uživateli vzhledem k jejich demografickým a jiným charakteristikám. Města a jejich veřejné prostory se v průběhu času vyvíjí a mění, tak jak se vyvíjí struktura města a jeho jednotlivé funkce. Obyvatelstvo jednotlivých urbanistických obvodů se mění v rámci rezidenční mobility a dochází k tomu, že vznikají nevyužívané a nefunkční veřejné prostory, které ztratily svůj původní význam a jsou zdrojem konfliktů, disharmonie a kriminality. Další problematikou je věková struktura obyvatelstva, která se celosvětově posouvá do stále nižších věkových kategorií, obyvatelstvo stárne. Stárnutí postupně doprovází vznik osamělosti, což je posun ve vnímání sociálních interakcí, jejich charakteristik, prožívání a pocitování důvěrnosti mezilidských vztahů.

Peplau a Perlman (1982) popisují osamělost jako oslabení a méně uspokojivé zapojení do sociálních vztahů, vedoucí až k sociální izolaci. Osamělost bývá spojována s vyšší úrovní sociální anxiety, nižším stupněm sebeúcty a asertivity. Osamělí lidé jsou zpravidla úzkostní, přecitlivělí na odmítání, mají problém formovat přátelské vztahy a zapojovat se do skupinových a společenských aktivit včetně nedostatku reciprocit v interpersonálních vztazích. Osamělí lidé bývají zpravidla kritičtí k sobě i svému okolí a své negativní očekávání promítají do reakcí na podněty okolí, které vyhodnocují jako projevy odmítání, a spíše se stylizují do pasivních interpersonálních rolí. Osamělým lidem se nedaří navazovat a udržovat přátelství, do interpersonálních vztahů vstupují s negativními očekáváními a sociální interakce se svým okolím může pro ně být nepříjemným zážitkem. Sociální izolace může být umocněna i dalšími negativními faktory prostředí: vysoká přelidněnost měst, stres, špatné socioekonomické podmínky apod. Rezidenční migrace, kdy se stěhují starší lidé do méně ekonomicky náročných lokalit, zpravidla otázku sociální izolace neřeší, situace je však ne zcela opačná: osamělost starších osob trvá, dokud nedojde k adekvátnímu navázání sociálních vazeb s okolím, což může trvat měsíce. Z tohoto pohledu je velmi důležitá analýza měnící se struktury obyvatel urbanistických obvodů a citlivé posuzování charakteru veřejných prostor, komu a k jakým účelům slouží a zda korespondují s charakteristikami a demografickou strukturou současných obyvatel.

6. Výzkumy pocitu bezpečí

Výzkumy pocitu bezpečí vycházejí z teoretického rámce definující bezpečí jako reálnou, objektivní situaci a pocit bezpečí, který je subjektivní veličinou. Pociť bezpečí je ovlivněn celou řadou faktorů, kterými jsou: individuální charakteristiky, sociální prostředí, fyzické prostředí a vnější faktory (médi, legislativa státu apod.) (Jíchová, Kopecká 2015).

Výzkumy pocitu bezpečí jsou v České republice často dávány do souvislosti s úrovní registrované

kriminality, která od roku 2000 postupně klesá (<http://ess.soc.cas.cz>). Tento pohled je dle některých autorů zavádějící, neboť každá země EU má odlišný způsob evidence trestné činnosti včetně podílu objasněnosti a obyvatelé některých zemí EU s poměrně vysokými indexy registrované kriminality se přesto cítí bezpečně (Visser, Scholte, Scheepers 2013). Pocity bezpečí naopak podle některých výzkumů úzce korelují s důvěrou v orgány činnými v trestním řízení, soudy a policií (Caparini, Marenin 2005).

Rada měst a obcí v ČR zveřejňuje svoje průzkumy pocitů bezpečí, které převážně vycházejí pouze ze statistických dat kriminality, výskytu sociálně patologických jevů a demografických ukazatelů, některé průzkumy vymezují nebezpečné lokality podle názvů ulic, které však postrádají typologii urbanistických obvodů a jsou tak pro širokou populaci obtížně čitelné. Některé výzkumy pocitu bezpečí prováděné v ČR se orientují na okolí sociálně vyloučených lokalit a dalších rizikových míst úzce související s rezidenční migrací, avšak pro svoji malou reprezentativnost mají charakter pouze orientační a nepřinášejí vhled do konkrétní bezpečnostní situace pro dané městské území (Topinka a kol. 2015, s. 16).

Výsledky výzkumu pocitu bezpečí v okolí sociálně vyloučených lokalit a dalších rizikových míst v Ostravě prezentovaly standardní zdroje výskytu rizik a nebezpečí: výskyt problémových osob a míst, která tyto osoby přitahují, nedostatečné osvětlení, přílišný výskyt ubytoven, heren, barů s hracími automaty a restaurační zařízení, volně pobíhající psi, neudržované podchody a průchody pod mosty, opuštěné domy a prostory s neupravenou zelení. Zvláštní místo zaujímá hustota dopravy a veřejná dopravní obslužnost, jejíž přepravní podmínky nejsou nijak omezeny vůči přepravě rizikových osob a jejich chování v dopravních prostředcích. Nevhodně řešená infrastruktura města preferující dopravu před obyvateli a chodci, některé městské obvody protínají čtyřproudé dopravní komunikace spojené s překračováním vysoké rychlosti, hluchost a znečištěné ovzduší. Jako jedno z řešení zdrojů nebezpečí je vnímána přítomnost bezpečnostních kamer (i za cenu ztráty anonymity), působení sociálních služeb na území města, vyšší výskyt a přítomnost policie a preventistů a fungování multidisciplinárních týmů zahrnující odborníky z celé řady resortů, jejichž činnost přímo či nepřímo souvisí s udržováním reálného bezpečí, ale i pocitu bezpečí obyvatel

Studie z roku 2001 v Chicagu poukazuje na výskyt kriminality v lokalitách veřejného bydlení bez vegetace a v lokalitách bytových domů se zelení. Výskyt majetkových trestných činů byl o 48 % nižší v oblastech bytových domů se zelení než v oblastech bez zeleně a násilná trestná činnost měla o 56 % nižší výskyt v oblastech se zelení než bez ní. V současnosti však existují i názory, že zeleň a vegetace mají svůj podíl na vzniku trestné činnosti z důvodu omezování přehlednosti prostoru. Tyto názory mají své historické kořeny již ve středověku, kdy majitelé pozemků museli na příkazy panovníka z důvodu bezpečnosti odstraňovat porosty poblíž komunikací. Pojem vegetace je velmi široký, záleží na charakteru vegetace a s tím spojených pocitů bezpečí, které jsou velmi individuální. Udržovaná nízká vegetace a udržované prostory neumožňují delikventní chování a jsou vnímány jako bezpečná vegetace.



→ města. Jedná se zejména o zástupce Policie ČR, městské policie, pracovníků města, neziskových organizací a škol, přítomni mohou být také pracovníci z orgánů sociálně-právní ochrany dětí nebo Agentury pro sociální začleňování (Topinka a kol. 2015).

7. Závěr

Jedním z předpokladů rozvoje lidské společnosti je její sdružování do sociálních skupin v sídelních útvech, městech, která umožňují optimální fungování společnosti a uspokojování potřeb každého jednotlivce. Struktura a vnitřní uspořádání měst se spolu s historií mění a dnešní města již ne zcela vyhovují požadavkům obyvatel. Migrace a mobilita obyvatel je signálem výskytu možných rizik a hledání uspokojení pocitů bezpečí. Urbanismus a vlivy prostředí jsou rozhodující i pro rezidenční mobilitu spojenou s pocity bezpečí.

LITERATURA A PRAMENY

- ADAMS, J. (1999): The Social Implications of Hypermobility. Speculations about the Social Consequences of the OECD Scenarios for Environmentally Sustainable Transport and Business-as-Usual Trend Projections. In: *Project on environmentally sustainable transport (EST). The Economic and Social Implications of Sustainable Transportation*. Proceedings from the Ottawa workshop. OECD
- BARTLETT, S. N. (1998): Does inadequate housing perpetuate children's poverty? *Childhood. A Journal of Global Child Research*, 5, pp. 403–420
- CAPARINI, M., MARENIN, O. (2005): Crime, Insecurity and Police Reform in Post-Socialist CEE. *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, Issue 2, pp. 1–15
- EVANS, G. W. (2001): Environmental stress and health. In: BAUM, A., REVENSON, T., SINGER, J. E. (eds.): *Handbook of health psychology*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, pp. 365–385
- FISHER, B., NASAR, J. (1991): *Prospect and refuge: Fear of crime and the building design characteristics*. Paper delivered at the joint ASCP and ASEOP International Conference. Oxford, England, July 11, 1991
- FRUMKIN, H. (2001): Beyond toxicity human: health and the natural environment. *American Journal of Preventative Medicine*, 20, pp. 234–240
- HEERWAGEN, J. H., ORIAN, G. H. (1993): Humans, habitats, and aesthetics. In: KELLERT, S. R., WILSON, E. O. (eds.): *The Biophilia Hypothesis*. Washington, D. C.: Shearwater Books/Island Press, pp. 138–172
- HERZOG, T. R., BLACK, A. M., FOUNTAINE, K. A., KNOTTS, D. J. (1997): Reflection and attentional recovery as distinctive benefits of restorative environments. *Journal of Environmental Psychology*, 17, pp. 165–170
- <http://ess.soc.cas.cz/aktuality/pocit-bezpeci-v-ceske-republice-a-v-evrope#.V76y1ZiLTiU>
- JÍCHOVÁ, J., KOPECKÁ, Z. (2015): Pocit bezpečí ve městě: případová studie města Hodonín. *Geografické rozhledy*, 24(5), s. 28–29, ISSN 1210-3004
- KNOX, P., PINCH, S. (2010): *Urban Social Geography: An Introduction*. Harlow: Pearson Education
- KUO, F. E., SULLIVAN, W. C. (2001): Aggression and violence in the inner city: Impacts of environment via mental fatigue. *Environment & Behavior*, 33(4), pp. 543–571
- KUO, F. E., SULLIVAN, W. C. (2001): Environment and crime in the inner city: Does vegetation reduce crime? *Environment & Behavior*, 33(3), pp. 343–367

14. LYNCH, K. (1979): *City Design. What It Is and How It Might Be Taught*. International Conference on Urban Design, Philadelphia
15. MACEŠKOVÁ, M., OUŘEDNÍČEK, M., TEMELOVÁ, J. (2009): Sociálně prostorová diferenciacie v České republice: implikace pro veřejnou (regionální) politiku. *Ekonomický časopis*, 57(7), s. 700–715
16. MUSIL, J. (1968): The Development of Prague's Ecological Structure. In: PAHL, R. E. (ed.): *Readings in Urban Sociology*. Oxford: Pergamon Press, pp. 232–259
17. NEEDLEMAN, H. L. (1994): Preventing childhood lead poisoning. *Preventive Medicine*, 23
18. OUŘEDNÍČEK, M., POSPÍŠILOVÁ, L., ŠPAČKOVÁ, P., TEMELOVÁ, J., NOVÁK, J. (2012): Prostorová typologie a zonace Prahy. In: OUŘEDNÍČEK, M., TEMELOVÁ, J. (eds.): *Sociální proměny pražských čtvrtí*. Praha: Academia, s. 268–297
19. PEPLAU, L. A., PERLMAN, D. (eds.) (1982): *Loneliness: A sourcebook of current theory, research and therapy*. New York: Wiley-Interscience
20. RAPOPORT, A. (1977): *Human Aspects of Urban Form*. Pergamon Press
21. RELPH, E. (1976): *Place and placelessness*. London: Pion Limited
22. ROSSI, P. H. (1955/1980): *Why families move*. London: Sage Publications
23. SUZUKI, D. (1997): *The Sacred Balance: Rediscovering Our Place in Nature*. St. Leonards: Allen and Unwin
24. SÝKORA, L. (1993): *Teoretické přístupy ke studiu města*. Praha: Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze
25. ŠOLCOVÁ, L. (1991): *Proces regenerace obytného prostředí z hlediska sociálně-ekologického*. Disertační práce. Brno: Vysoké učení technické v Brně
26. TOPINKA, D. a kol. (2015): *Výzkum pocitu bezpečí v okolí sociálně vyloučených lokalit a dalších rizikových míst v Ostravě*. Ostrava: SocioFactor
27. ULRICH, R. S. (1984): View through a window may influence recovery from surgery. *Science*, 224, pp. 420–421
28. ULRICH, R. S., SIMONS, R. F., LOSITO, B. D., FIORITO, E., MILES, M. A., ZELSON, M. (1991): Stress recovery during exposure to natural and urban environments. *Journal of Environmental Psychology*, 11, pp. 201–230
29. VERDERBER, S., REUMAN, D. (1987): Windows, views, and health status in hospital therapeutic environments. *Journal of Architectural and Planning Research*, 4, pp. 120–133
30. VISSER, M., SCHOLTE, M., SCHEEPERS, P. (2013): Fear of Crime and Feelings of Unsafety in European Countries: Macro and Micro Explanations in Cross-National Perspective. *The Sociological Quarterly*, 54, pp. 278–301
31. WILSON, E. O. (1984): *Biophilia*. Cambridge, MA: Harvard University Press
32. WILSON, E. O. (2001): The ecological footprint. *Vital Speeches*, 67, pp. 274–281

KLÍČOVÁ SLOVA

urbanismus, veřejné prostory, design, pocity bezpečí, kriminalita

Urbanism and the perception of safety among residents

ABSTRACT

Residential units, feelings, as a means of social development. The influence of urbanism and the satisfaction of social needs. Migration and mobility as a result of economic and political change. Residential mobi-





lity as a signal of social segregation. Factors affecting residential mobility. Social space and demographic characteristics. Research about the feeling of safety. Factors contributing to the perception of danger and risk prevention.

KEYWORDS

urbanism, public spaces, design, feelings of safety, crime

JEL CLASSIFICATION

R50, R58, R59



Organizační řízení firem v nových časech

► doc. Ing. Endre Tóth, DrSc. » Katedra řízení podniku, Fakulta ekonomických studií,
Vysoká škola finanční a správní¹

* Tržní ekonomika v každé její interpretaci je založena na uznání vlastnictví, smluvní svobodě a volné soutěživosti. Tyto entity však mají v čase, prostoru i věcnosti svou dynamiku, a ve firmách i konkrétní parametry a jevové formy. Růstový potenciál klasických věcných faktorů se na přelomu století obohatil o nové činitele, jako jsou znalosti, informační technologie, lidský intelekt, či 4. průmyslová revoluce. Firemní podnikání se také odehrává v podmínkách rostoucí soutěživosti a konkurenci, sílí volatilita jevů, a vynořují se těžko předvídatelná rizika s nejistými důsledky. V nových podmínkách se kvalitativní a určující veličinou stává metafaktor – účinné řízení. Stává se životodárnou silou, která prolíná všemi entitami i vztahy v podnikání, je nezastupitelným generátorem stávající i budoucí prosperity. Nekvalitní řízení vede ke krizím úpadku firem. Ani dnes se náležitě nedoceňuje, že zdokonalení systému řízení firmy je i velmi výhodným, investičně nenáročným zdrojem přidaných hodnot a růstu. Jednoznačný návod úspěšně řídit firmu k vysoké prosperitě však dodnes neexistuje. Slibnou je ale cesta konstruktivního využití nahromaděných teoretických i praktických poznatků i zkušeností, zejména však tvořivé hledání nových konceptů a schůdných přístupů. „Co nakonec omezuje výkonnost organizace, není její obchodní model ani její provozní mo-

del, ale její model řízení,“ trefně vyjádřil již dříve Hamel (2008).

Řízení firem je dnes komplexním a komplikovaným fenoménem s mnoha stránkami, i formami. Mezi klíčové a konstituční formy patří organizační řízení, neboť svým obsahem, funkčností i principy prolíná všemi komponentami firem. Náleží mu priorita, neboť je určující pro všechny ostatní stránky, složky, vztahy procesu řízení firem. Stať shrnuje aktuální problémy organizace řízení firem, a to s poukazem na nedávnou, ale relevantní minulost organizační nauky i praxe, také však osobní manažerské zkušenosti autora v různých statutárních pozicích. Snaží se především akcentovat nové, moderní organizační myšlení, paradigmaty i přístupy pro nastávající dobu firemního podnikání.

1. Organizační myšlení v nedávných časech

Organizační problematice byla věnována v celé historii domácí manažerské vědy značná pozornost. Některé organizační systémy a autoři zanechali za sebou nepřehlédnutelné stopy. Do české praxe se nesmazatelně zapsal např. Tomáš Baťa se svým systémem samostatně hospodařících středisek a na některé jeho principy se dodnes závistivě vzpomíná. V sedmdesátých letech minulého století vybudoval Čuba (1990) zemědělsko-potravinářský kom-

¹ E-mail: 21909@mail.vsfs.cz.

binát Slušovice s moderní firemní organizací a vnitrofiremním řízením, který předběhl svoji dobu. Byl založen na důmyslném strategickém směřování firmy, inovativnosti, sofistikované vnitrofiremní organizaci včetně hodnotového řízení, controllingu i firemní banky. Pravomoci a odpovědnosti byly jednoznačné, motivace a stimulace vysoké a účinné.

Na teoretickou organizační scénu vstoupilo na přelomu století několik neopomenutelných autorů. Excelentní byla práce Jirásky (1978) „Podniková organizace ve vývoji“. Obohacující bylo i pojednání Míčka (1969) „Organizační struktury“. Na poli formálního organizování vyniklo dílo Schenka (1967) „Organizační modely“. Nový pohled přinesl Khol (1982) se svou „Psychologií řízení“ i s dopadem na organizační nauku.

Scénu organizační vědy obohatila řada soudobých autorů, např. Vodáček (1989), Smrčka (2002), Dědina a Odcházal (2007), Dědina a Malý (2005), Urban (2004) a další. Sociologii organizace tvořivě zpracoval Keller (2007) i jiní. V segmentu malých a středních firem přichází s novým pohledem také Havlíček (2011). Širší a optimistický procesní pohled ve vazbě na organizovanost uplatňuje Kocan (2012). Využití marketingového průzkumu v procesech preferuje Kupec (2014) i další.

Soudobou organizační praxí je nutné vnímat ve dvou směrech. Jeden směr tvoří segment rozsáhlých, povětšinou nadnárodních korporací, a druhý segment větší, střední i malé, povětšinou domácí podniky. U firem první skupiny je organizační řízení předurčené mateřskými centrály. Ty zákonitě vytyčují strategickou podnikatelskou profilaci svých firem, jejich regionální rozmístění, organizační výstavbu, personální obsazení, marketingové obchodné i logistické systémy i vnitrofiremní řízení. V rovině domácích firem je organizační řízení autonomní záležitostí každé firmy, je různé koncepce i úrovně. Řada z nich je jednoduše, ale sofistikovaně organizována a funguje úspěšně a pružně. Převládá u nich klasická firemní struktu-

ra liniově-štabního typu, někdy i s moderními, méně autokratickými prvky. Některé firmy organizační řízení dodnes podceňují, a zůstávají často na hladině zákonných povinností, které chápou jako „povinné zlo“.² Lze se setkat i s případy, kdy organizace řízení firmy je nevyhovující, těžkopádná, neúčinná, živelná, či pragmatická, „ad hoc“ s prvky složitosti i neúnosného chaosu. Častou slabinou těchto firem je poměrně vysoká míra jejich organizovanosti, až přeorganizovanosti, což se projevuje ve vysokém počtu organizačních a regulačních firemních norem, např. firemních vyhlášek, nařízení, směrnic, příkazů apod. Je namístě připomenout i častou absenci útvarů organizace řízení, v minulosti zvaných OTŘ, jejich tradice započala již v prvorepublikové průmyslové tradici. Od sedmdesátých let se tyto útvary zdárně sblížovaly a propojovaly s útvary výpočetní techniky a informačních systémů (ASŘ).³ Tyto útvary se začaly důsledněji věnovat i otázkám organizačního řízení a byly přejmenovány na „útvary rozvoje systému řízení“. Útlum OTŘ byl doprovázen vznikem a posílením pracovišť „interního auditu“, „controllingu“, „integrovaných informačních systémů“ apod. Tato pracoviště žel nenahradila osvědčené útvary OTŘ, neboť jsou orientována na jiné působnosti, jak na to upozorňuje i Truneček (2006).

2. Systémové organizování a jeho účinky

Podmínky a požadavky 21. století nastolují také potřeby nového organizačního řízení firem. Nová situace vyžaduje jednak nové přístupy i nová paradigma organizačního myšlení, ale také konstruktivní využití osvědčených i dnes platných tradičních organizačních principů. Sémantická rozvolněnost organizační nauky i praxe žádá také novou fixaci klíčových kategorií, zejména jednoduché, srozumitelné, ale sofistikovaně uplatňování celého terminologického organizačního aparátu. Slibnou cestou pokroku v tomto směru je systémové orga-

² Např. podřízení se zákonu dle § 777 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

³ Automatizovaný systém řízení.

nizování (organizační řízení) jako nedílná součást komplexního systému řízení firem. Koncepční rysy tohoto přístupu jsou nastíněny v dalších pasážích tohoto pojednání.

2.1 Uspořádávací efekt organizování

Organizováním se vždy uspořádávají vztahy či struktury určitého celku, čímž se odstraňují jeho neurčitosti a zavádí se do nich pevnější a trvalejší řád. Výsledkem organizování je pak vždy nějaká organizace. Je to analogie toho, když výsledkem plánování je „plán“, prognózování „prognóza“ apod. Jednoduše řečeno, organizováním je ve firmě určeno, „co“, „kdo“, „kdy“, „jak“, „kde“, „proč“, „s kým“ a „čím“ se má dělat. Taková předurčení pak minimalizují i neurčitosti. V podnikání se uspořádávají různorodé jevy a vztahy, proto mají organizace mnoho podob. Ve firemním rozměru lze hovořit např. o organizaci firmy, korporace, podniku, živnosti apod. Při vyšším rozlišení je zjevné, že se organizuje i výroba, odbyt, vývoj, procesy, ale také samotný systém řízení firmy. Organizování řízení má pro fungování firem klíčový význam a na rozdíl od živých či technických systémů se vyznačuje zvláštnostmi. Má silně subjektivní povahu a je značně spojen s mocenskými atributy. Uskutečňují jej vždy lidé (jednotlivci nebo skupiny), kteří v něm využívají zákonitosti, a to nejen samotného procesů řízení, ale též principy sociálně ekonomické, právní, přírodně technické a dalších relevantních oborů.

Proces organizování obnáší vždy složité více-kriteriální rozhodování. Zvolená formální organizace pak navozuje legitimitu, normativitu, byrokracii a ztělesňuje očekávaný pořádek. Má vždy statickou a dynamickou stránku. Statická upravuje mocenskou strukturovanost organizace, především alokaci a přiřazení pravomocí k jejím nositelům, paralelně i činností, povinností a odpovědností. Souběžně zajišťuje i uspořádání procesů, a to normalizací postupů, činností, směrnic, návodů, příkazů, pravidel apod. Tento aspekt odráží dynamickou stránku organizace. Statická a dynamic-

ká stránka nejsou v protikladu, mají ambivalentní vztah a jsou vzájemně podmíněné. Jedna bez druhé nemohou existovat.

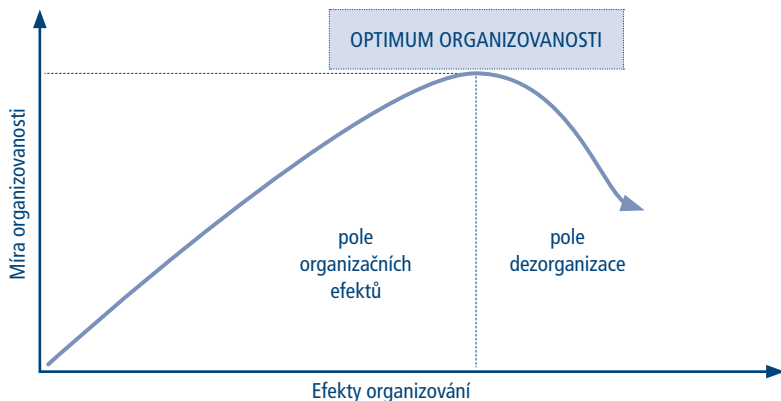
Formální organizace je případem „apriorní“ organizovanosti, tedy předem dané — naprojektované. Tato organizace se během fungování firmy dovtváří v „organizaci a posteriori“, a odráží, „jaká organizace ve skutečnosti je“, jak reálně funguje. Je projevem neformální organizace, která vzniká spontánně a to tím, že organizační prvky realizují jim přiřazené aktivity, de facto „hrají“ jim předurčené role. Je důležité, aby neformální organizace nenarušovala formální organizaci, ideálním případem je, když ji podporuje. Neformální struktury se na rozdíl od formálních se detailně naprojektovat nedají. Dobrá organizace se ale „učí“, slabiny svého formálního uspořádání pozorně sleduje, vyhodnocuje, a využívá ku prospěchu (kontinuálně se poučuje). K míře organizační uspořádanosti se váže určitý paradox. Její růst obecně přináší z počátku kladné efekty, především zvýšeným výkonosti. Přeroste-li však její míra jistého vrcholu, kterou lze pokládat za „optimum organizovanosti“, přináší již zátěže a plodí záporné efekty. Projevuje se to především v přemíře norem, předpisů, vyhlášek, nařízení, směrnic a jiných reglementů. Relace mezi růstem organizovanosti a získanými efekty jsou znázorněny ve schématu 1.

Hledání míry optimální organizovanosti patří mezi stěžejní, ale složité problémy organizační nauky a i praxe. Předně proto, že ji nelze exaktně spočítat a přesně určit. Pro případ hledání optimálního počtu podřízených selhává i slibný koncept Graicunace (Jirásek, 1978), který svůj model odvodil z identifikace počtu možných vztahů mezi účastníky organizace. Při hledání organizačního optima se nelze spoléhat ani na normativní standardy. Směrodatným vodítkem pro odhad optima organizovanosti je organizační inteligence, profesionalita a praktické ověření struktur. Platí přitom empirické zjištění, že „méně může znamenat více“.

S mírou organizovanosti souvisí paradoxně i neuspořádanost či „chaos“. V praxi firemního řízení se rozpoznalo, že i umírněná či nezjevná or-



Schéma č. 1 » Vztahy mezi mírou organizovanosti a efekty organizování



organizovanost může přinést značné efekty. Silná motivovanost a účinná stimulace lidí za podmínek „schopnosti“, „ochoty“ a volnosti v pracovním jednání lidí mohou být klíčovými akcelerátory spontaneity i výkonnosti. Takové prostředí častěji generuje tvořivé nápady, projekty, inovační představy, vysoké výkony a je i platformou pro uvolnění a uplatnění „tacítních znalostí“. Platnost této teze potvrzuje i výpověď bývalého šéfa koncernu VW F. Piěcha (2002), který ve své autobiografii napsal: „Firmu nedostanete na vrchol, když se soustředíte na co největší harmonii... Moje touha po harmonii má své meze.“ Organizačním uměním je pak nalezení správné relace mezi „pořádkem“ a „chaosem“.

2.2 Organizační efekt hierarchizace a dehierarchizace

Hierarchie je nejuniverzálnější a historicky ověřená organizační pořádací technika. Znamená odstupňované uspořádání organizačních prvků a vztahů mezi nimi. Fakticky se jedná o mocenské rozvrstvení lidí podle jim přiřazené moci a určení vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Hierarchizace, popisovaná též jako „pyramidace“ má své kořeny ve výstavbě armád, nebo tradičních. Dnes je stále

prežívající, nepřekonaný a nejrozšířenější uplatňovaný organizační princip, dokonce se mu přisuzuje velká akcelerační síla (Dale, 1972).

Firemní hierarchie má dvě roviny. Vertikální rozvrstvení určuje mocenskou stupňovitost struktury, horizontální rozložení uplatňuje specializace a přináší článkovitost struktury. Hierarchizace v podstatě umožňuje:

- a) cíleně urdit značný počet lidí i jejich strukturovaná seskupení z jediného centra,
- b) v řídicím působení propojit odborné funkční (specialistické) řízení s mocenským (generalistickým) liniovým řízením.

Zvolená strukturní forma pak určuje i konturu a architekturu útvarové struktury firmy. Ta může být vysoká či špičatá (více stupňů a méně článků řízení), plochá (více článků a méně stupňů řízení), symetrická (paritní poměr stupňů a článků řízení). Hierarchizace přináší sebou i alokaci procesů řízení, zejména jejich centralizaci, decentralizace, horizontální či příčné rozložení. Její praktická podoba musí ve firmě minimálně řešit alokaci:

- pravomocí (mít formální právo ke konání, zejména rozhodování),
- odpovědností (ručit a nést důsledky za jednání, zejména za rozhodnutí i jeho výkon),⁴

⁴ Odpovědnost může být omezená a podmíněná, jako je tomu v právních vztazích, a nepodmíněná a neomezená, jako je tomu často v lidském životě.

- činností (vykonávat další přiřazené povinné aktivity).

Dle rozložení mocenských veličin ve firmě lze soudit na centralistický či decentralistický strukturální typ řízení firmy. U centralistického typu je moc soustředěna k vrcholu, za který se (na rozdíl od geometrie) pokládá za centrum, u decentralistického typu je tomu opačně. Určité rozložení těchto veličin je přítomné v každé reálné organizaci, její změření je velmi složité a nepřesné. Na jeho charakter spíše lze soudit. Centralistická struktura zpravidla nese sebou silnou administraci, byrokracii, formalismus, normativity, četnější informační výměny s centrem, také časté konzultace či odsouhlasování jednání nižších stupňů. Decentralistické struktury alokují aktivity k nižším stupňům a zmírňují vliv centra. Jiné rozložení moci a odpovědnosti lze nalézt u „pružných či elastických struktur, např. maticové, tenzorové, projektové“ (Tóth, 2008). Dehierarchizace je pak procesem uvolnění míry organizační formalizace. Využívá nemocenské veličiny (vysokou motivaci a stimulaci, týmové formace apod.) a vytváří prostor pro liberálnější, ale výkonnější jednání lidí i skupin, silné sebeřízení, tvořivost a uvolňování znalostí ve prospěch firmy. Zásadou moderního organizačního řízení je takové rozložení organizačních aktivit, kdy se rozhoduje na těch pozicích, kde jsou k tomu největší kompetence a dostatek informací, kde jsou činnosti vykonávány nejproduktivněji, a odpovědnost je adresná. Současný trend zjednodušování řízení a organizace by měla přinést spíše decentralizační tendence, uvolňování byrokracie a administrativy, ale také posílení adresnosti odpovědnosti.

2.3 Organizační efekt synergie a dysergie

Paradigmatu, že celek je víc než pouhý součet jeho prvků, je v organizačních přístupech hojně využíváno. Vychází z premisy, že cílená součinnost přináší zvláštní užitek, popisovaný jako „synergie“ (Vodáček, Vodáčková, 2009). Je často ilustrovaný formulí $2 + 2 = 5$, kde nadbytečné číslo „1“ je efek-

tem synergie. Zdrojem synergie je stejnosměrná činnost, synchronizace v čase, funkčnosti a postupu, také racionální dělba práce a specializace, rovněž vysoká rutina či know-how. Synergie u manažerů mnohdy iniciuje iluzi, že „větší je silnější a úspěšnější“. To pak vede k tvorbě větších a strukturovanějších celků, firemních integrací, agregovaných útvarů, ale podněcuje také akviziční snahy. V procesní rovině zase podněcuje k propojování dílčích procesů ve větší řetězce, k budování rozsáhlých a integrovaných informačních systémů, velkých databází, datových úložišť apod.

Dysergie je opačným jevem a vychází z ideje, že i menší a jednodušší organizační jednotkou lze dosáhnout hodnotnějších výsledků. V běžné praxi odráží zkušenost, že „méně je někdy více“, či „více neznámá lépe“. Ilustruje se výrazem $2 + 2 = 3$. Z dysergie lze např. těžit, když míra organizovanosti překročila únosnou hranici a překloupila se do pole „dezorganizace“ (viz schéma 1), nebo když se gigantický a složitý korporátní celek zmenšuje či rozděluje na menší jednotky, popř. když se divizionalizuje. V procesní rovině se efekty dysergie projevují např. ve zjednodušování procesů, vyloučení redundancí, minimalizace výstupů z datových základů, racionalizace reportování apod. V dnešním trendu zjednodušování a zprůhlednění procesů i vztahů v systému řízení se jeví jako velmi užitečný a efektivní postup kultivace organizace.

2.4 Diferenciační efekt organizování

V chodu každé firmy se nepřetržitě vynořují různorodé jevy a neurčitosti, které musí být řešeny, neboť způsobují problémy. Problémy lze rozlišovat různě, např. z aspektu významnosti, rizikovosti, naléhavosti apod. Z hlediska způsobu jejich řešení je účelné jejich rozlišení na „opakující se“ a „jediné“.

Opakující se jevy mají svoji periodicitu, v mnoha ohledech se reprodukují, a v opakováních jsou si podobné. Dají se také spolehlivě identifikovat a také standardizovat, neboť jsou dobře strukturovatelné a algoritmizovatelné. Řeší se „organizová-



ním“, tedy jejich relativně trvalou normativní úpravou. Takovými jevy jsou např. fakturace výkonů, účetní operace, nákup a zásobování, distribuce produktů, generální opravy, procesy kontroly, controllingu, operativní plánování výroby či další aktivity. Jejich uplatnění se zajišťuje vhodným organizačním předpisem, např. normou, směrnici, prováděcími či postupovými předpisy, metodikami, návody, povinnými algoritmy, organigramy a podobnými instrumenty.

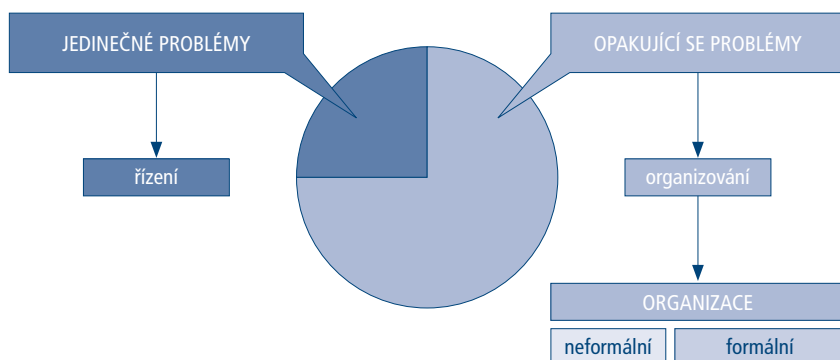
Jedinečné jevy se vyskytují sporadicky, nemají pevnou periodicitu, a vynořují se často i prudce, ať jsou vyvolány vnitřními okolnostmi či vnějším impulzy. Jsou zpravidla projevem nějakých potřeb, nutností či povinností, nebo také náhod či příležitostí. Jejich význam je zpravidla velký, někdy až osudový. Příkladem jedinečných jevů je zpracování nové strategie firmy, významná akvizice, restrukturalizace firmy, velká investiční akce, tvorba nového systému řízení firmy apod. Jsou případem *sui generis* – svého rodu – a vyžadují nestandardní, jedinečný a individuální přístup i řešení. Nelze, nebo obtížně je lze předvídat, naplánovat, a je omezená i jejich strukturovatelnost. Jejich důsledky jsou širokosáhlé, s mnoha riziky. Často se váží na vrcholová složitá mocenská rozhodování. Tyto problémy je výhodné řešit neorganizačním, svérázným řídicím postupem (zásahem), zvaným též

„řízení v užším smyslu“, či operační nebo operativní řízení. Logické souvislosti mezi organizováním a řízením jsou naznačeny schématem 2.

Volba organizačního či řídicího řešení problémů ve firmě je koncepčním manažerským rozhodnutím, a má své výhody i nevýhody. Výhodou organizování je, že vzniklá organizace fungují jako „samočinný stroj“, tzn. bez nutnosti průběžného vnějšího zasahování. Takové organizační řešení zbavuje manažery zátěže operativy a uvolňuje jejich kapacitu pro strategické aktivity. Jejich výhodou je také, že se dají předem naprojektovat, standardizovat, saturovat informacemi, (vstupy i výstupy), může se uplatnit týmová participace a nejvhodnější pracovní vazby. Vše lze dopředeně zhodnotit, podrobit kritice, vytipovat rizika a simulovat dopady a vše zavčas korigovat. Jeho nevýhodou je, že je pracnější, administrativně náročnější, příprava i realizace trvá delší dobu a celkově je nákladnější. Organizace zpravidla omezuje i tvořivost, flexibilitu reaguece lidí a uvolňování tacitních znalostí. Zpětnovazební signály, korekce a učení se jsou zpravidla opožděné, a odezvy v reálném čase jsou omezené. Statická síla organizace omezuje její pružnost a dynamiku.

Výhodou řídicího způsobu řešení jedinečných problémů je vysoká operabilita zásahů, a to v reálném čase jevů, potřeb, nutností a specifik nastá-

Schéma č. 2 » Vztahy mezi diferenciací organizování a řízením



lých situací a událostí. Dává prostor pro uplatnění manažerských způsobilostí, osobních přístupů, vysoké výkonnosti, tacitních dovedností, improvizace i prosazení vůle manažerů. Rozhodování a odpovědnost jsou v daném případě adresné. Řídící řešení je také levnější a rychlejší. Nevýhody mohou pramenit z rychlého a suverénního rozhodování bez náležitého rozboru, kolektivního posuzování, nedostatečné informační saturace, ověření důsledků i možných rizik. Nelze přehlédnout ani hrozbu případného subjektivního zneužití koncentrované moci manažerů. Organizování a řízení nejsou protichůdné jevy, jsou souběžné a často propojené a vzájemně podmíněné.

2.5 Organizační efekt individuace a interiorizace ve firmě

Každá firma je množinou lidských jedinců utvářejících firemní společenství. Jedinci však v ní nefiguruji ve své izolovanosti, ale vstupují do tohoto prostředí různými liniemi. Za základní lze z organizačního hlediska pokládat individuaci (deindividuaci) a enkulturaci.

Individuace (zosobnění) je realizována jedinečným osobnostním potenciálem každého jednotlivce, který je tvořen jeho psychickými vlastnostmi, procesy a stavy, ale i zkušenostmi. Individualita jednotlivce je odlišná a je hluboce zakotvena v jeho egu. Dobou se může měnit, i když je vůči zevním stavům poměrně indiferentní. Může se projevit pozitivním anebo negativním vydělováním jako forem individuace, popř. v jejich kombinaci. Pozitivní vydělování je založeno na vlastním přesvědčení o schopnostech sebe sama. Je dáno mírou sebevědomí, vůlí,⁵ vytrvalostí, autonomní inteligencí, tacitními znalostmi, pozitivním myšlením a podobnými rysy a vědomím svého přínosu a užitečnosti. Při negativním vydělování působí záporné atributy jednotlivce, jako nezájem a nevole k plnění úkolů, absence tacitní inteligence, lhotejnost, apatie, ne-

snášenlivost, nezájem, těžkopádnost, neochota k součinnosti apod.

Protipólem je proces deindividuace, tj. odosobňování jednotlivce. Je spojena se zvolňováním a „sebeopotlačováním“ individuálních atributů jednotlivce, zejména ve vztahu k jeho bezprostřednímu pracovnímu okolí. Na jednotlivce totiž působí různé vlivy, a to především od svého přímého nadřízeného a funkcionálních manažerů, ale i od své skupiny. Odosobňování jednotlivce je jeho splýváním s atmosférou, hodnotami, zájmy, povinnostmi, zvyklostmi, morálkou, stylem práce, zkratka celkovou atmosférou v daném mikroprostředí ve firmě. Deindividuace může nabýt rovněž pozitivních i negativních rysů v závislosti na individualitě jednotlivce, a vlivu skupiny. Klíčovou úlohu hrají vztahy s nadřízenými. Při kladné deindividuaci vzniká vztah a vědomí sounáležitosti (communitarity) a důležitosti, co přináší uznání atmosféry i hodnot skupiny, pracovního režimu, stylu práce a dobrých vztahů k nadřízeným. Negativní deindividuace vyvstává, když zosobnění jednotlivce se neuvolnila a nedošlo k totožnosti se s atmosférou a hodnotami skupiny a pracovního mikroprostředí. Může vyvstat i situace jenom formální – kvázisounáležitost (naoko), kdy identifikace se skupinou se pak jenom „hraje“ a k deindividuaci fakticky nedochází. Paradoxem takové situace je, že se tím nemusí narušovat organizační pravidla a normy, vznikají ale ztráty a škody, pramenící z nevyužití potenciálu lidí. Dobrá organizace vytváří prostředí pro vysokou výkonnost všech svých členů. Individuace a deindividuace jsou souběžnými procesy a nemusí být v antagonistickém rozporu. Kvalitní organizování musí usilovat o integraci těchto procesů již v etapě organizační a personální projekce.

Proces individuace a deindividuace vyúsťuje do procesu interiorizace, tj. zvnitřnění jednotlivce i skupin a přejímání hodnot a kultury firmy. Popisuje se takéž jako socializace či enkulturace.⁶ Zna-

⁵ *Vůle jako síla pro určité jednání.*

⁶ *Enkulturační znamená proces včlenění jedince do kultury společnosti.*

mená ale vždy vrůstání jednotlivce, příp. skupin do kultury dané firmy. V tomto procesu se jednotlivec jako biotická bytost se svým osobnostním potenciálem přetváří v organizovaný prvek daného mikroprostředí či firmy.

Interiorizace je významně ovlivněna především zastávanou formálně přiřazenou pozicí ve skupině i firmě, orientací a vnitřní kulturou skupiny i firmy, stylem řídicího působení, mírou vnitřní a vnější závislosti při výkonu pozice, dispozicí k podstupování rizik, nebo aversí k rizikům. Svoji úlohu hraje také způsob odměňování za výkon, odolnost či tolerance vůči konfliktům, klíma ve skupině atmosféra skupiny apod. Silně se váže firemní atmosféru, cítění, myšlení, chování, přesvědčení, morálku a etiku lidí. Interiorizace se vyvíjí spontánně a je jednotou (syntézou) minulé historie, stávajícího, ale i budoucnosti firmy. Má viditelné a neviditelné prvky a projevuje se i v zhmotnělých i nemateriálních artefaktech. Mezi zhmotnělé lze řadit kvalitu architektury a racionalitu organizační strukturu firmy, ale také stav budov, kanceláří a úroveň celé infrastruktury firmy. Nemateriální složky jsou tvořeny tradicí firmy, historky a mýty, symboly (logo), zvyky, rituály a ceremoniály i významnými osobnostmi. Interpretace firemní kultury není jednotná, jak to výstižně prezentuje Lukášová (2010) nebo Brooks (2003). Kvalifikované a kvalitní organizování může výrazně přispět k enkulturaci každého jednotlivce, a tím i k tvorbě samotné kultury firmy.

2.6 Sdílení a regulace vlastnické a manažerské moci

Složitý a rozporuplný vztah vlastníků a managementu je historicky známý i diskutovaný, a tradičně popisovaný jako problém „principála“ a „agenta“, tedy dvou protagonistů firemního podnikání.

Jádrem problému je zájmová a mocenská rozdílnost vlastníků a manažerů (zástupců) a souběžně i jejich vzájemná závislost a podmíněnost (obligace). Primát ve firmě mají vlastníci a jejich pozice je charakterizována tzv. vlastnickou triádou.⁷ Vlastníci de facto i de iure generují podnikatelské nápady, firmu zakládají, spravují, požívají její plody, nakládají s ní dle vůle (rozdělují, spojují, přetvářejí) a také prodávají či ruší. Nesou i povinnosti, odpovědnosti a rizika. Nezřídka se ale dnes opomíjí trefný historický imperativ „noblesse oblige“ – vlastnictví zavazuje v ekonomickém i morálním směru. Povinností dobrých vlastníků je chovat se nejen pod tíhou svých zájmových předurčeností, tedy dosahovat profitability, návratnosti kapitálu a zhodnocování firmy. Odpovědný vlastník dbá také na práva jiných osob a firem, nezneužívá je, nepoškozuje přírodu, životní prostředí, ani lidské zdraví, to vše nad míru stanovenou zákonem. Tyto požadavky se váží k právnímu úsloví, že „co zákon nezakazuje, je povoleno“. Toto pravidlo však má své meze, jak ukazuje i nález Ústavního soudu.⁸ Princip „co není výslovně zakázáno, je povoleno“ není jednoduchý a jednoznačný princip. Filozofii dobrého vlastníka v morální i zákonné podobě proklamuje obecná formule „odpovědný hospodář“, jejíž šíře je zakotvena v zákonech.

Nedávná, ale i současná podnikatelská praxe v ČR signalizuje, že ve výkonu vlastnických práv je mnoho slabín a negativních jevů. Např. u 17 úpadků firem⁹ řešených konkursem či likvidací se prokázalo, že v 70 % případů krizové jevy započaly špatným výkonem vlastnických práv a povinností. Příčiny oscilují od nezvládnutí vlastnické role, přes nevůli, nedocnění a zanedbávání povinností, až po záměrné poškození firmy, zejména cíleného vyvádění jejího majetku či nezaplacení závazků.

Fundamentálním rozhodnutím vlastníků je, zda budou firmu řídit sami (zda vstoupí do orgánů

⁷ Již římské právo uznávalo, že vlastníci mohou věc držet (*ius possidenti*), používat (*ius utendi*), užívat její plody (*ius utendi et fruendi*), nakládat s ní (*ius disponendi*), zcizit (*ius alienandi*) a také převést (*transferovat*).

⁸ Nález Ústavního soudu č. 147/1998 Sb. r. us., ze dne 1. prosince 1998 k prolínání veřejného a soukromého práva.

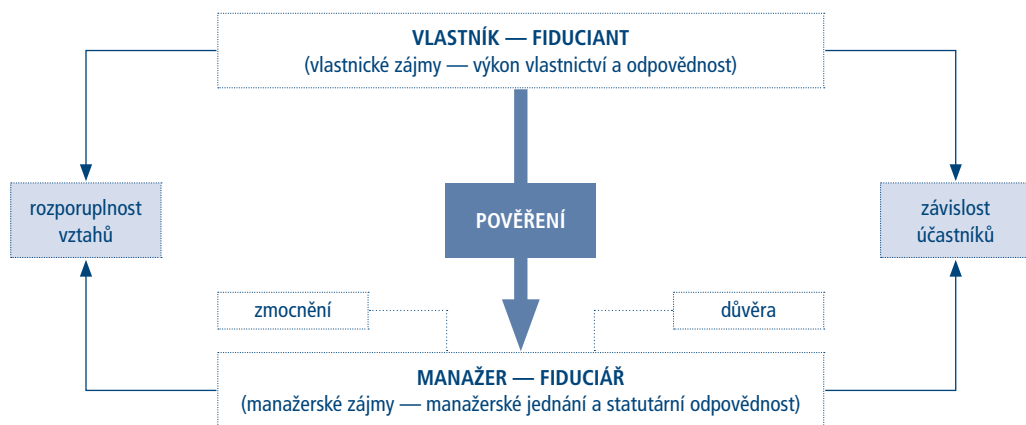
⁹ Autor byl konkursním či insolvenčním správcem nebo likvidátorem a analyzoval uvedený počet firem v úpadku.

společnosti), nebo řízení svěří v podstatě najatým, profesionálním manažerům. Angažmá profesionálních manažerů dochází k významné polarizaci zájmů i moci ve firmě. Statutárnímu managementu je svěřeno velmi silné a vlivné dispoziční oprávnění. Oni mohou a musí nakládat s majetkem firmy (de facto s majetkem vlastníků), jednají za ní, zavazují ji, strategicky, takticky i operativně směřují firmu k prosperitě. Platí ale opak. Vrcholový management může vědomě, anebo nevědomky dovést firmu ke stagnaci, poklesu, deklasovat ji až k úpadku či jiným krizím. Tento aspekt podnikatelských hrozeb se náležitě ani dnes nedoceňují. Ve firmě je nevyhnutelné hovořit také o zvláštní, tzv. manažerské moci, která existuje nad rámce právních předpisů. Je velmi významná moc a může se projevat v explicitní, ale také implicitní podobě. Nezevná – implicitní – podoba této moci je zakotvena ve značné volnosti v jednání manažerů a je spojena se zastávanou pozicí, vztahy i kontakty. Odborné prameny uvádějí různé podoby této moci. Brooks (2003) hovoří např. o donucovací moci (je to „bič“ z úsloví „cukr a bič“ a závisí na strachu), o odměňovací moci (je to „cukr“), o od-

borné moci (speciální dovednosti, nesdílené znalosti a způsobilosti), o zákonné nebo poziční moci (je dána formální pozicí a jejím „hraním“) a o osobní moci (obdiv, úcta ke konkrétní osobě). Moc a autorita se váže i k některým odbornostem a plyne z jejich specializace či znalostí. Tyto projevy jsou patrné např. u pracovníků ICT, právníků, interních auditorů.

Ve vztahu mezi „vlastníky“ a „manažery“ dochází k obligačnímu paradoxu, neboť moc je de facto i de iure polarizována. Vlastník se ocitá v roli fiducianta,¹⁰ který na základě důvěry udílí manažerům „zmocnění“. Příjemcem této důvěry je fiduciář, tedy statutární orgán (statutární manažeri), který tímto zmocněním nabývá práva jednat za jiného, (za firmu a potažmo za vlastníky). Toto zmocnění (mandát) je uděleno na základě svěřené důvěry a v dobré víře, poctivosti a odpovědnosti. Současně předpokládá, že fiduciář má i náležité znalosti, zkušenosti a odborné i morální předpoklady pro výkon svěřené pozice. Vlastník se v tomto vztahu dostává do pozice „druhořadého“, závislého aktéra. Logické vztahy jsou zjednodušeně znázorněny ve schématu 3.

Schéma č. 3 » Vlastnické a manažerské vztahy v řízení firmy



¹⁰ Z latinského fiducia = důvěřovat, věřit, mít důvěru.

Složité a rozporuplné mocenské vztahy jsou předurčeny zájmovými orientacemi obou protagonistů (vlastníků i manažerů) ve firmě. Manažeři ve svém počínání sledují především své osobní i partikulární zájmy, a zájmy vlastníků jsou prosazovány zprostředkovaně se sekundární významností. Manažeři jsou podstatě v pozici „detentora“, tedy mocenského subjektu, který věci „nevlastní“, ale „drží“, „má u sebe“ a „ovládá je“ a je za to odměňován. Primární zájmová orientace manažerů vytváří prostor pro jejich oportunistické jednání. Jejich tradiční zájmovou prioritou je maximalizace svých příjmů a benefitů a to v nejkratších (ročních) termínech a za všech okolností.

Rozporuplnost a bezbřehost manažerské zainteresovanosti je předmětem diskuzí a kritiky. Na neduhy v zásluhovosti manažerů poukazuje např. Tóth (2012) nebo Vokurková a kol. (2015). Není tajemstvím, že v zájmu svých příjmů manažeři i někdy i „farizejsky“ taktizují, jednají prospěchářsky i pod rouškou dobrého hospodáře. Rozrůzněnost manažerské moci a špatné vlastnické řízení firmy tomu dávají prostor. Kýžený manažerský altruismus¹¹ jako prosazovaný mravní princip vždy účinně nefunguje. Antikonformita manažerských zájmů je obtížně identifikovatelná a prokazatelná a vlastníci ji odhalí zpravidla až s časovým zpožděním.

Výjimečná pozice manažerů je umocněna i tím, že jsou nejlépe saturováni klíčovými informacemi, a to v reálném čase firemního dění, i možnosti rozhodování. Vzniká tak informační asymetrie s manažerskou exkluzivitou a v neprospěch vlastníků ani sebedokonalejší reporting tomu nemůže zabránit. V relacích mezi vlastníky i manažery mohou vznikat i další anomálie. Jednou nebo druhou stranou mohou být prosazeny plutokratické¹² svazky, nepotismus (zvýhodňování a uvádění příbuzných a jiných blízkých osob do výhodných pozic), simo-

nie (prodej a propůjčování pozic za peníze či přímluvy), nereseriozní taktizování vůči vlastníkům, záměrné zamlžování pravomocí i odpovědností¹³ a jiné anomálie.

Opačným případem mocenské nerovnováhy je, kdy vlastníci nadměrně, iracionálně, nekompetentně nebo „kazuisticky“¹⁴ zasahují do působnosti managementu. Vznášejí neodborné požadavky, chytrácky odůvodňují a překrucují fakta a situace, a přebírají tím na sebe jim nepříslušící manažerské pravomoci, k odpovědnosti jsou ale laxní. Nepřiměřená determinace volnosti jednání manažerů omezuje jejich rozhodovací prostor, potlačuje tvořivost, iniciativu, a zamlžuje odpovědnost. Požadavek vyváženosti, odbornosti a morality vztahů mezi vlastníky a manažery je předpokladem dlouhodobé prosperity každé firmy.

3. Nová paradigmatata organizačního řízení

Firmy i podnikatelské prostředí se zákonitě mění, kupí se tím i praktické organizační řešení a zkušenosti, obohacuje se organizační nauka a působí i síla nových činitelů (digitalizace, 4. průmyslová revoluce apod.) ovlivňujících fungování firem. Moderní organizační řízení, zejména jeho potenciální účinky musí být uplatněny v kontextu všech souvislostí v nových časech a podmínkách 21. století. Další pasáže prezentují nejvýznamnější systémové teoreticko-metodologické aspekty moderního organizačního myšlení při moderním řízení firem.

3.1 Firma jako polyfunkční organismus s novými cíli

Firmy v soudobém tržním hospodářství jsou polyfunkčními autonomními jednotkami. Jejich funkční spektrum je strukturované a dále se rozvíjí. Klíčové funkční orientace firem jsou rozpoznatelné

¹¹ Nezištné jednání ve prospěch druhých.

¹² Plutokracie = vláda bohatých.

¹³ Např. zřizování různých odborných výborů a komisí.

¹⁴ Kazualita = nahodilost.

v několika liniích, především v linii vlastníků, manažerů (zástupců), zaměstnanců, ale také zúčastněných stran. Každá funkční linie je předurčena suverénními zájmy příslušných subjektů. Vlastnické funkce jsou primárně iniciovány zájmem dosažení profitability, návratnosti kapitálu i zhodnocováním firmy. Sekundárními mohou být podnikatelské ambice, mise, vize, intence, tradice, silné postavení na trhu apod. Pro zaměstnance úspěšná firma již neposkytuje pouze pracovní příležitosti a není jen zárukou záruku jejich obživy, ale nabízí i zaměstnaneckou jistotu, růst příjmů a bezpečné uplatnění. Pro manažery musí firma vedle příjmů zajišťovat i kariérní postup, tvořivou a kreativní volnost, smyslnou práci, autoritu a další fenomény moderní doby. Zúčastněné strany očekávají pozitivní externalitu a omezení negativních internalit, participaci na regionálním a lokálním dění apod. Vůči širšímu okolí dnešní firma plní i tzv. společenskou odpovědnost. V novější interpretaci se hovoří o „odpovědném podnikání“. Na poli firemní odpovědnosti jsou patrné dnes pozitivní iniciativy. Vládou ČR byl např. přijat „Národní akční plán společenské odpovědnosti organizací“ a byla zavedena národní cena. Pod záštitou OSN funguje UN Global Compact, který koordinuje společensky odpovědné aktivity jednotlivých společností prostřednictvím národních sítí, které se v současné době nacházejí v 85 zemích světa. Národní síť Global Compact Česká republika od roku 2015 propaguje a šíří základní principy této mezinárodní iniciativy. Za základní principy se pokládají lidská práva, pracovní podmínky, životní prostředí a protikorupční opatření. Ve firemní dimenzi je příkladný přístup ČEZ,¹⁵ kde v pilotním projektu běží zavádění „nefinančního reportingu“ do firemních procesů.

Funkční a cílovou reorientaci firem lze evidovat i ve vývojovém aspektu, kdy je novým fenomé-

nem přežívání, rovnovážný vývoj a nové hodnoty firem. Vývojové etapy trefně prezentuje Smolíková (2015):¹⁶

1. V osmdesátých letech minulého století bylo cílem dosažení bodu zvratu a nedosáhnout ztrát, začaly se uplatňovat maticové modely a divizní struktura.
2. V devadesátých letech bylo cílem vydělat na kapitálové náklady a nesnižovat hodnotu podniku.
3. Kolem roku 2000 bylo cílem dosahovat konkurenceschopné tržní hodnoty a nezaostávat za konkurencí.
4. Dnes se přidávají k cílům hodnoty společenské, ekologické a sociální zaměřené na dlouhodobou budoucnost lidstva.

Uvedenou sekvenci je nutné v dnešních nových časech doplnit o funkční zacílení na „maximální výkonnost, efektivnost“ využitím veškerého firemního potenciálu, a to nejen hmotného a finančního kapitálu (zdrojů), ale i intelektuálních aktiv v nejširším smyslu.

3.2 Firma jako interaktivní symbiotické společenství

Dění ve firmách je z organizačního nadhledu souběhem různorodých interakcí, především přírodně technických, sociálních, ekonomických, informačních, mocenských i dalších. Jednotlivé interakce se různě prolínají, zřetězují a vzájemně podmiňují. Od sebe se liší nejen věcným obsahem, ale také užitečností, funkčností, významem, kauzalitou i dalšími rysy. Interaktivita je zkoumána v různých oborech. Její studium v živých organizmech, přírodě, i ve strojích, bylo podnětem pro formování kybernetiky.¹⁷ Interaktivita ve firmách neprobíháji svévole, či nezávisle na subjektech. Aby byly smysluplné a cílené, musí být vykonávány i řídicí

¹⁵ Odpovědné podnikání. Zkušenost v ČEZ. Příloha Hospodářských novin, 21. 10. 2015.

¹⁶ Finanční ředitelka ATOS (bývalý Siemens IT Solutions and Services), držitelka 3. místa v anketě Finanční ředitel roku 2010. Viz www.cfworld.cz.

¹⁷ Wiener, N.: Kybernetika aneb řízení a sdělování u organismů a strojů. Praha: SNTL, 1960.

interakce (řídící působení). Jejimi klíčovými aktéry jsou subjekty řízení (řídící prvky), v jejichž roli vystupují především vlastníci, a potažmo statutární a exekutivní manažeři. Součástí řídících interakcí jsou však i objekty řízení (řízené prvky), neboť řídící působení je vždy předmětným jevem. V roli objektů vystupují podřízení, také různé řízené skupiny jako organizační útvary, ale v podstatě i celá firemní organizace.

Řídící a řízené prvky jako základní organizační prvky firmy se do firemních interakcí zapojují v dvojediné subjekt-objektové pozici. Každý jedinec i skupina je vybavena jednak receptory (čidly), kterými od výše postavených (nadřazených) prvků přijímají signály (příkazy, návody, pokyny, měrnice). Vnímání a pamatování signálů má odlišné formy. Např. lidé vnímají a pamatují si 10 % z toho, co čtou, 20 % z toho, co slyší, 30 % z toho, co vidí, 50 % z toho, co slyší a vidí, 70 % z toho, co řeknou, a 90 % z toho, co dělají (Csepeli, 1997). Organizační prvky přijaté signály zpracují, transformují je a svými efekty (výkonnými nástroji) je orientují na své pracovní jednání.

Řídící subjekty mají ve firmě superioritní – nadřazenou¹⁸ – pozici, neboť disponují mocí, která je opravňuje k mandátu řídícího působení. Objekty řízení jsou v inferioritní – podřízené¹⁹ – pozici a vykonávají úkoly uložené řídícím subjektem. Řízení je tak složitým nepřetržitým interaktivním procesem mezi subjekty a objekty.

Složitost začíná tím, že do role subjektů i objektů vstupují ne anonymní lidé, ale konkrétní jednotlivci. Výkon svěřené role je již v prvopočátku předurčen tím, že každý člověk je mnohostrannou entitou a jeho participace je odrazem jeho

- a) biologické podstaty (geny, buňky, orgány včetně mozku),
- b) duševní podstaty (psychické stavy, procesy a vlastnosti),
- c) sociální podstaty (vztahy jednotlivce ke a ve skupině).

Každý jedinec je tedy výlučnou a neopakovatelnou individualitou. Je nositelem svého „ega“, má své myšlení, jednání, chování, výkonnost, tvořivost, vůli, znalosti, schopnosti sebeřízení a sebeovládání, učení apod. Může být vybaven i negativními rysy, jako jsou lhostejnost, netečnost, ledabylost, přetvářka, povrchnost, nedbalost a amoralita v mnoha podobách.

Interaktivita ve firmě utváří různé symbiotické vztahy a firma je v podstatě symbiotickým společenstvím symbiontů, ať jsou jimi lidé, jejich skupiny či útvary. Symbiotické vztahy citelně zasahují do neformálních struktur, a pro fungování i řízení firmy má značný význam. Symbiotické vztahy jsou již tradičně zkoumány v živé přírodě (Douglas, 2003), mnohé jejich objevené typy jsou příznačné i pro firemní společenství. Případem komensalismu je, kdy jeden prvek (subjekt nebo objekt řízení) má z druhého prospěch (užitek) bez jeho poškození. Např. spontánní, participovaná týmová spolupráce odborníků odlišné specializace při řešení obtížného úkolu. Vytváří se i vztahy protooperace, kdy oba zúčastnění mají ze vztahu užitek. Příkladem je, když nadřazený deleguje jistý úkol na podřízeného a ten je iniciován k suverénnímu výkonu nezávislému na nadřazeném. Je to např. vytěžování a uvolňování znalosti podřízených. Dalším případem možného vztahu je mutualismus, kdy jeden prvek bez druhého nemůže existovat. Příkladem takové závislosti je úzký a důvěryhodný vztah vrcholového manažera k právníkovi s vysokým odborným statutem, který pečuje také o rizika jednání manažera a firmy. Není vyloučena ani antibióza, tj. situace, kdy zúčastněné osoby se vzájemně potlačují. Příkladem je napjatá situace mezi konkurujícími vrcholovými manažery, mezi nimiž existuje nesmiřitelný vztah („kdo z koho“). Biologie symbiotické vztahy člení ještě podrobněji, když hovoří v rámci interspecifických vztahů o „parazitismu“, predaci, kompetici apod. (Flegr, 2005).

¹⁸ Nikoli v pejorativním smyslu nadřazenosti při povýšení.

¹⁹ Nikoli v pejorativním smyslu podřazenosti či méněcennosti.

Symbiotické vztahy se zpravidla komplikují také skutečností, že každý nadřízený je současně podřízeným někoho vyššího. Podřízení stejné úrovně tak tvoří sami volnější skupinu s jistými vztahy. Odborný ředitel je např. vedoucím svého úseku, je současně podřízeným generálního ředitele a může být členem rady ředitelů. Vztahy může komplikovat také sdílení dvou nebo více pozic jednou osobou. Je to případ často užívané „personální unie“. Nejčastěji se sdílí funkce předsedy představenstva a generálního ředitele, jednatele a výkonného ředitele apod.

V těchto situacích pak dochází k různým překrýváním formálních pozic a neformálních skupin, jak to naznačuje schéma 3. V prosperující firmě se pozornost z formálních struktur přesouvá do roviny neformálních aspektů, zejména do motivované spolupráce, vysoké výkonnosti, uplatnění těch nejlepších znalostí apod. Při silné motivační orientaci formálních struktur mají firmy nejen flexibilnější struktury, ale vykazují i vyšší výkonnost a i zdánlivé prvky chaotičnosti jsou k prospěchu firmy.

3.3 Firma jako jedinečná konkrétní entita

Firmy existují pouze v reálné skutečnosti, tedy v konkrétním čase, místě, věcném obsahu, právní formy a dalších objektivních atributech. Jejich reálný stav, popisovaný též jako situačnost odráží autenticitu firmy, tedy skutečnosti existují a fungují. Je to jejich jedinečná určenost, která není opakovaná, neboť každá firma je v něčem jiná. Stavová určenost firmy váže jednak na její minulost, ale podstatný je její skutečný stav ke zkoumanému datu.

Stavy a situace firem se jsou v pohybu a časem se mění. Manažeri je vždy vnímají svým profesním viděním, kterým si utváří svůj „firemní obraz“. Jak je tento obraz objektivní, přesný a vypovídací, to závisí od profesionality manažerů, ale také od jejich vůle a morálky k objektivnímu vnímání. Chtěný budoucí stav firem se hledá, volí a utváří dle bu-

doucího optimálního firemního obrazu (např. prostřednictvím strategického plánu, strategického scénáře apod.). „V reálném životě a podnikání optimální řešení neexistuje — je pouze v daném čase, s danými informacemi a s variantami, které jsme připravili,“ tvrdí přední manažerský poradce Košturiak (2012). Každé řešení ve firmě a pro firmu se proto musí vázat na její skutečnou situaci.

Firmy jsou si v některých rysech podobné, ale současně se i v mnohém odlišují. Podobnosti jsou nejzjevnější v rovině právní normativity i uznávaných organizačních a podnikatelských zásadách. Firemní odlišnost zakotvena v autenticitě vzniká tím, že obecným rysem firmy se přiřazují konkrétní znaky. Každá firma pak má své IČ, DIČ, nezaměnitelný statutární orgán, vlastnické portfolio. Firemní obchod tvoří konkrétní produkty (s názvem, kvalitou, původem, cenou apod.), odběratelé jsou rovněž konkrétní firmy, konkrétní je výše aktiv i kapitálu ap. Problematika „podobného“ a „jedinečného“²⁰ u managementu se již objevila před časem v různých souvislostech. Nelze nevzpomenout na Fiedlerovu kontingenční teorii (Contingency Access), resp. situační řízení, opírající se o „nejlepší způsob“ organizace vedení (Fiedler, 1967). Je založena na situační nahodilosti stylu manažerského vedení a řízení, která odmítá tzv. „nejlepší způsob organizace vedení“ klasické školy. Výzkumné práce blíže specifikovaly situační vlivy v řadě faktorů organizace, např. „prostředí obchodu“, „technologie“, „velikost organizace“ (Brooks, 2003). Posilování situačního nazírání a hodnocení firem se odráží i v rovině metodologické. Uznávaná metoda EFQM také silně staví na situačnosti, výjimečnosti a sebehodnocení firmy. Situační nazírání preferuje i Košturiak (2011), když zdůrazňuje, že „podniky se nedají řídit podle receptů, které napsal někdo jiný“. Současný úspěšný vrcholový management musí hledat a také najít svůj vlastní model řízení. Kdo to neumí, měl by jít „od toho“. Autonomnost a situační jedinečnost jsou pro dnešní moderní organizační řízení určující →

²⁰ Je to jistá analogie filozofických kategorií „obecného“ a „zvláštního“.

cími směry. Při výběru organizační struktury pro firmy se však lze setkat i se spornými názory, např. „že organizační struktura je nesmysl“ (Barton, 2013).

V liberální tržní ekonomice se na vzory, ideály nelze spoléhat. Lze se jimi inspirovat, poučit se z nich, ale každá firma si musí hledat svoji vlastní cestu a přístup. Ve směru organizačního řízení je pak konstruktivní následující postup:

- vycházet z kvalitní, kontinuálně obnovované strategie firmy, včetně flexibility mezi strategickým a operativním řízením;
- posílení systémového pojmání fungování firmy ve vnitřních i vnějších procesních souvislostech, pozornost více koncentrovat na hodnotové řetězce a zákazníka;
- vytvořit pružný obchodně podnikatelský situačně koncipovaný model orientovaný na podmínky konkrétní firmy, která ale vytváří co největší prostor pro tvořivost, využívání znalostí a silnou motivovanost všech participantů firmy;
- útvorovou i procesní strukturu přizpůsobit požadavkům ve výše uvedených bodech.

3.4 Firma po rekodifikaci podnikatelského práva

Rekodifikace zákona o obchodních korporacích, s ním spojeného nového občanského zákoníku, ale i úpravy některých dalších zákonů v posledních letech²¹ se významně dotkly postavení a působnosti samotných firem s významným dopadem na vlastníky firem i jejich zástupce (orgány a manažery). Nové předpisy přinášejí jednak nové povinnosti i odpovědnosti, ale rozvířejí i možnosti volby pro aplikaci práva. Z organizačního hlediska lze konstatovat, že v řadě věcí nastal pozitivní posun, některé problémy přetrvávají, ale otevřely se i nové. Současný stav opět potvrzuje, že pouhé změny

právní regulace pro kultivaci a sofistikaci podnikání nestačí, jsou pouze jejím elementárním výchozím krokem. Na úpravy zákonů musí navázat v každé jednotlivé firmě zkvalitnění a profesionalizace vlastního podnikání, zejména činnosti celého firemního establishmentu (firemních autorit, zejména vlastníků i vrcholového managementu).

Rekodifikační změny přináší pozitivní posun ve směru úpravy „vlastnictví“, „vlastnického práva“, vlastnických povinností a odpovědností, včetně problematiky zneužití vlastnického práva.²² Nepřímo je posilována presumpce, že „vlastnictví zavazuje“. Skutečností zůstává, že obchodní korporace jsou sice nadány „právní osobností“, nemají ale svéprávnost. Korporace (firma) tak sama „o sobě“ a „za sebe“ nemůže jednat. Jakékoli jednání za ní se považuje za projev vůle osoby, která jednání provedla a toto jednání se korporaci pouze přičítá. Takové jednání je sice nepřímé, ale má pro korporaci i jednající osobu velký dosah.

V poslední době posílila i trestní odpovědnost firem. Byl přijat samostatný zákon,²³ který je od roku 2015 novelizován. Před novelou právnické osoby byly odpovědné za zhruba padesát trestných činů, od roku 2015 se okruh trestných činů rozšiřuje na stejný počet, jako je tomu u fyzických osob.²⁴ Nově je upravena i regulace podnikatelských seskupení, přeměny společností a další vztahy v korporacích. Zákon o obchodních korporacích nově zavádí třístupňovou regulaci podnikatelského seskupení – prosté ovlivnění, ovládání a koncern – a ruší dosavadní tzv. ovládací smlouvy. Při prostém ovlivnění platí, že ovlivní-li někdo podstatným způsobem jednání jiné osoby k její újmě, odpovídá za ni věřitelům, navíc ručí za splnění dluhů, které z důvodu jejich ovlivnění nemohly být uspokojeny. Zákon garantuje, že ovlivnění je sice možné, ale ovlivňovatel musí přímo uhradit újmu, která komukoliv vznikne (§ 71 ZOK).

²¹ *Novela zákona č. 155/2009 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.*

²² *§ 3 odst. 1 nového občanského zákoníku.*

²³ *Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.*

²⁴ *Čekal, D., Záluský, J.: Nové zákony nutí manažery neustále vše kontrolovat. Hospodářské noviny, příloha Podnikání, 8. 12. 2014.*

Při ovládání se počítá s možností přímého nebo nepřímého prosazování rozhodujícího vlivu. Nově se přitom zavádí tzv. sankční ručení, které má pro úpadkové situace značný význam. V případě, že vlivná osoba „ví“ nebo „má vědět“ o hrozícím úpadku ovlivněné osoby a neučiní vše potřebné a rozumně předpokladatelné k jeho odvrácení, může soud určit, že vlivná osoba ručí za splnění povinnosti ovlivněné osoby, pokud bude prohlášen úpadek.²⁵ Koncern je nově seskupením, kdy jedna nebo více osob je podrobena jednotnému řízení (řízená osoba) jinou osobou nebo osobami (řídící osoba) s touto řídící osobou. Jednotným řízením se rozumí:

- vliv řídící osoby na činnost řízené osoby,
- vliv sledující prosazování dlouhodobých koncernových zájmů v rámci jednotné politiky koncernu,
- koordinace a koncepční řízení alespoň jedné z významných složek nebo činnosti v rámci podnikání koncernu.

Novela upravuje i postihy firem. Spáchá-li např. právnická osoba nějaký trestný čin, ultimativním trestem může být i zrušení firmy (např. dotační podvody, daňové podvody apod.). Firmě může být uložen i peněžitý trest, propadnutí věci, zákaz činnosti, zákaz účasti na veřejných zakázkách, zákaz přijímání dotací či příkaz zveřejnit rozsudek v médiích. Nižší hladina odpovědnosti dle autora statě je nadále patrná ve směru „vlastnického řízení firmy“, byť iniciativa „Corporate government“ se snaží působit i mimo zákonnou povinnost.

I po rekodifikaci je mírná úprava „všeurčující“ podnikatelské iniciativy vlastníků, počínaje momentem tvorby mise, vize, zacílení firmy, permanentního dohledu, konče jejím zánikem. Tyto vlastnické povinnosti jsou nepřenositelné a nedelegovatelné.

Neplnohodnotný výkon vlastnických práv se projevuje také v pasivitě na valné hromadě. Pozornost se tam nejčastěji soustřeďuje na výběr a volbu

členů orgánů a jejich odměn, specifikace práv a odpovědnosti je podceňována. Slabší stránkou je i systematický vlastnický dohled na majetek a kapitál, včetně regulace a správy společnosti, reagentce na hrozby v reálném čase ohrožení, sankcionování nepřístojností a nedostatků. Ve vlastnickém řízení se i nadále mohou vyskytovat tendence koncentrace a zneužití moci ve prospěch určité vlastnické nebo jiné (např. i příbuzenské) skupiny. Nižší odpovědnost je patrná i v přístupu ke kvalitě konstitučních a zakladatelských dokumentů (stanovy, statuty, společenské smlouvy), ale i k dalším reglementativním normám, především organizačnímu a jiným řádům a směrnicím. Ve vlastnické rovině nastává změna i v předkupním právu podílů. Od roku 2015 se podíly mohou prodat komukoli třetímu a zaniká předkupní právo spoluvlastníků.

Významným přínosem rekodifikace je důraz na důslednější, odpovědnější a profesionálnější zastoupení, tedy výkon manažerských funkcí, především statutárního managementu. Manažerským imperativem zůstává plnění funkcí s „péčí řádného hospodáře“, při vysoké loajalitě, a preferenci zájmů vlastníků nad zájmy vlastními. Princip „dobrého hospodáře“ a „dobrého podnikatele“ jsou sice honosná hesla, ale bez konkrétní úpravy a usku-tečňování jen málo účinná. Nadále se potvrzuje, že primárně zastupuje korporaci pouze statutární orgán a omezení jeho jednání vůči třetím osobám je neúčinné. Slabiny zůstávají okolo „rozsahu jednání“. Je vyloučena možnost udělení generální plné moci tomuto orgánu pro zastupování společnosti. Speciální plná moc je přípustná, např. pro schválení účetní závěrky. Novinkou je možnost určení právnické osoby statutárním orgánem.

Výkon funkce dle rekodifikace musí statutární orgán uskutečnit:

- v dobré víře s péčí řádného hospodáře,
- za řádné informovanosti o stavu společnosti,
- jednáním v jejím zájmu,
- ručením za dluhy společnosti,²⁶

²⁵ Rozdíl mezi „ví“ a „má vědět“ je spíše manažerskou záležitostí (způsobilost, profesionalita apod.).

²⁶ V úpadku při prokázaném nedostatečném jednání a porušení povinnosti je sankcionován.

Rekodifikace zákona o obchodních korporacích, s ním spojeného nového občanského zákoníku, ale i úpravy některých dalších zákonů v posledních letech se významně dotkly postavení a působnosti samotných firem s významným dopadem na vlastníky firem i jejich zástupce (orgány a manažery). Nové předpisy přinášejí jednak nové povinnosti i odpovědnosti, ale rozevírají i možnosti volby pro aplikaci práva. Z organizačního hlediska lze konstatovat, že v řadě věcí nastal pozitivní posun, některé problémy přetrvávají, ale otevřely se i nové. Současný stav opět potvrzuje, že pouhé změny právní regulace pro kultivaci a sofistikaci podnikání nestačí, jsou pouze jejím elementárním výchozím krokem. Na úpravy zákonů musí navázat v každé jednotlivé firmě zkvalitnění a profesionalizace vlastního podnikání, zejména činnosti celého firemního establishmentu (firemních autorit, zejména vlastníků i vrcholového managementu).

- vyloučením střetu zájmů statutárního orgánu a korporace,
- s vědomím, že je legitimním reprezentantem firmy, jedná za ni, utváří její image, firmu buduje k požadovanému obrazu a určuje i její fungování.

Při porušení uvedených zásad hrozí statutárnímu orgánu soudní sankce a zákaz výkonu funkce. Rekodifikace upravuje se zastupování společnosti prokuristou, vedoucím odstěpného závodu (zapisuje se také do obchodního rejstříku), zaměstnancem (v rozsahu zařazení a funkce) či opatrovníkem (ustavuje soud pro případy neschopnosti statutárního orgánu).

Úpravy předpokládají i větší zprůhlednění manažerských rozhodovacích procesů, a adresnější ekonomickou a manažerskou odpovědnost za škody. Řeší i otázky dosavadní disparity v odměňování manažerů, souběhu funkcí i trestní odpovědnosti manažerů i korporací. Absolutní odpovědnost manažerů vystavuje manažery většímu tlaku ze strany vlastníků, obchodních partnerů, zaměstnanců i ostatních orgánů. Posiluje se i solidární odpovědnost za způsobenou škodu a podstupuje hrozbu trestních či správních sankcí. Statutární manažeri odpovídají za škody způsobené

- a) třetím osobám,
- b) společnosti, která je do pozice nominovala, a nesou závazky ohledně náhrady za způsobené škody.

Odpovědnost členů orgánů je neomezena, následky jejich rozhodnutí mohou mít rozsáhlé negativní důsledky a navíc se mohou projevit až s delším časovým horizontem. Statutární manažeri mohou působit různorodou škodu, např. v důsledku nedbalosti, chyb, nesprávném prohlášení, nekonání a dalších provinění vážících se k výkonu funkce. Mohou tak poškodit společníky, akcionáře, družstevníky, orgány veřejné správy apod. U představenstva platí kolektivní vina, což znamená, že její členové odpovídají společně a nerozdílně. Sofistikovaný podpisový či kompetenční řád tuto sdruženou odpovědnost upřesňuje. Každý člen představenstva pak zná, „kdo“ a „co“ může podepsat. To napomůže případným sporům, kdy soudy soudí a odsuzují ve smyslu kolektivní viny. V případě že firmu řídí kolektivní orgán, je velmi užitečné určení oblasti i formy odpovědnosti (nenahraditelnost organizačního, či kompetenčního řádu).

Nová právní platforma nutí manažery i k širší, větší a adresnější kontrole, a vyžaduje i posílení sebekontroly manažerů. V případě, že na danou po-

zici manažer nestačí, měl by sám včas rezignovat. Když již vyvstaly problémy řeší soud, tak to manažera neomlouvá. V praxi stoupá počet žalob týkajících se zástupců firem (zejména statutárních), ale i trestních oznámení, civilních žalob na náhradu škod. Situaci pro manažery ztěžuje okolnost převráceného důkazního břemene (tzv. negativní důkazy). V případě pochybení musí manažer sám dokazovat, že postupoval bezchybně a udělal vše, co profesionálně bylo třeba. Tato situace iniciuje manažery k vedení tzv. „track recordu“, tedy dokumentace dokazující jeho správný postup a rozhodování. Nová pravidla posilují i pasivní odpovědnost manažerů. Manažer musí proto regulérně proškolit a poučit své podřízené. Když nepřijme náležité směrnice nebo zaměstnance nepoučí, neproškoluje je pravidelně nebo to nevynucuje, tak nejedná s dostatečnou péčí. V takovém případě může být odpovědný i on sám, byť sám nic neudělal. To ale neplatí u trestní odpovědnosti, tam musí manažer opravdu spáchat něco sám konkrétně.

Z hlediska organizačního řízení firmy je neobvykle důležité, že právní předpisy upravují věci převážně v marginálních mezích, a ustanovení lze aplikovat na konkrétní podmínky každé firmy. Ustanovení jsou tak zavazující (např. příkazují vézt účetnictví) nebo zakazující (zakazují např. kartelové dohody). Jindy jsou opravňující (dávají možnost volby sankcí ve smlouvě). Může být také donucující (kogentní) a jsou pro každého bezvýhradně závazné a nepřipouštějí odchýlné chování (např. § 1 odst. 2 občanského zákoníku). Odchýlit se od zákona také není možné v případě, jestliže by ujednání stran porušovalo dobré mravy. Pro řadu oblastí platí dispozitivní právní normy, což znamená, že od jejich dispozic se lze odchýlit a účastníci si mohou dohodnout vlastní pravidla,

a pokud tak neučiní, platí dispozitivní předpis. Iniciuje to formulace typu „není-li dohodnuto jinak“. V řadě případů jsou ustanovení také kogentní, kdy vylučují možnost jiné volby, např. že obchodní společnost musí mít vždy statutární orgán a jiné řešení se nepřipouští.

Po rekodifikaci podnikatelského práva lze pokládat v organizačním řízení za klíčové úkoly:

- a) výrazné posílení výkonu i odpovědnosti vlastnických práv;
- b) rozpracování a uplatnění sofistikovaného systému vztahů mezi vlastníky a statutárním a výkonným managementem, a to v přímé vazbě na konkrétní podmínky firmy;
- c) uplatnění systému dlouhodobé zainteresovanosti (optimální doba 3–5 let);
- d) rozpracování a uplatnění účinného sankčního systému pro nekalé a neprofesionální manažerské jednání (nelojálnost, lhostejnost, nedbalost, netečnost, ledabylost apod.).

4. Závěr

Organizačnímu řízení při dosahování prosperity a vysoké výkonnosti firem připadá v současném podnikání rostoucí význam. Je průřezovou aktivitou integrující všechny fundamentální komponenty firem, počínaje vlastníky, přes management až po řadové pracovníky a částečně i ostatní zúčastněné subjekty. Citelně přispívá k dobrému fungování firmy, vysoké výkonnosti a tvorbě hodnot i její všestranné prosperitě. Stať usiluje o identifikaci a analýzu klíčových problémů soudobého organizačního řízení a také hledá a navrhuje východiska pro nové manažerské organizační myšlení i směry zdokonalení organizačního řízení v podmínkách 21. století.

LITERATURA A PRAMENY

1. BARTON, M. (2013): Proč končí management, jak jsme ho znali. *Hospodářské noviny*, příloha Kariéra a vzdělávání, 13. 3. 2013
2. BENG, K., LÖVINGSSON, F. H. (2006): *Management od A do Z*. Brno: Computer Press
3. BROOKS, J. (2003): *Firemní kultura*. Brno: Computer Press
4. CSEPELLI, G. (1997): *Szociál-pszichológia*. Budapest: Osiris Kiadó



5. ČUBA, F. (1990): *Vnitrofiremní řízení AK Slušovice*. Praha: PRAGOCONSULT
6. DALE, E. (1972): *Organizace*. Praha: Institut řízení
7. DĚDINA, J., ODCHÁZEL, J. (2007): *Management a moderní organizování firmy*. Praha: Grada Publishing
8. DĚDINA, J., MALÝ, M. (2005): *Moderní organizační architektura*. Praha: Alfa Publishing
9. DOUGLAS, A. I. (2002): *Symbiotic Interactions*. Oxford: Oxford University Press
10. DRUCKER, P. F. (2004): *Encyclopedia of management*. Moscow: Williams
11. ELIÁŠ, K. (2012): *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Nakladatelství Sagit
12. FLEGR, J. (2005): *Evoluční biologie*. Praha: Academia
13. HAMEL, G., PRAHALAD, C. K. (1994): *Competing for the Future: Breakthrough Strategies*. Boston: Harvard Business School Press
14. HAMEL, G. (2008): *Budoucnost managementu*. Praha: Management Press
15. HAVEL, B. (2012): *Zákon o obchodních korporacích s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Nakladatelství Sagit
16. HAVLÍČEK, K. (2011): *Management a controlling*. Praha: EUPRESS
17. JIRÁSEK, J. (1978): *Podniková organizace ve vývoji*. Praha: Institut řízení
18. KAPLICKÝ, P. (2013): Skutečné řízení procesů? Zatím hudba budoucnosti. *Moderní řízení*, č. 8
19. KELLER, J. (2007): *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství
20. KHOL, J. (1982): *Psychologie řízení*. Praha: SPN
21. KOCAN, M. (2012): Trendy v procesním řízení. *Moderní řízení*, č. 2
22. KUPEC, V. (2014): *Marketingový výzkum ve vybraných procesech řízení banky*. Trnava: UCM
23. LUKÁŠOVÁ, R. (2010): *Organizační kultura a její změna*. Praha: Grada Publishing
24. MÍČEK, M. (1969): *Organizační struktura I*. Praha: VŠP
25. PIĚCH, F. (2002): *Auto Biographie*. Hamburg: Hoffmann und Campe
26. RUBINSTEIN, M. (2006): *A History of the Theory of Investments*. Hoboken: John Wiley & Sons
27. SCHENK, Z. (1967): *Organizační modely*. Praha: Svoboda
28. SMOLÍKOVÁ, E. (2015): *Jaké jsou nové cíle podniků*. Dostupné z: www.cfworld.cz
29. SMRČKA, J. (2002): Alternativní organizační struktury. *Moderní řízení*, č. 6
30. TÓTH, E. (2008): *Úvod do systémového managementu*. Praha: VŠH
31. TÓTH, E. (2014): Regenerace organizačního řízení – imperativ doby. *Moderní řízení*, č. 2
32. TRUNEČEK, J. (2006): Zpráva o stavu systému řízení podniků. *Moderní řízení*, č. 12
33. VODÁČEK, L., DVOŘÁK, V. (2009): *Management v USA*. Praha: Institut řízení
34. VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. (2009): *Synergie v moderním managementu*. Praha: Management Press
35. URBAN, J. (2004): *Tvorba a rozvoj organizačních systémů*. Praha: Management Press
36. WILLIAMS, J. B. (1938): *Theory of Investment Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press
37. VOKURKOVÁ, K., NĚMEC, J., HORÁČEK, J. (2015): Kde vyděláte nejvíc. *Ekonom*, č. 49

KLÍČOVÁ SLOVA

organizační myšlení, organizační efekty, firma, polyfunkční organismus, symbiotické společenství, rekodifikace, podnikatelské právo

Organizational management of firms in the new era

ABSTRACT

Organizational corporate governance has become an important factor to further increase the performance of companies. New directions organizational management should benefit from the recent organizational practice. At the same time, we must take into account the new external influences. Especially factors such as new forms of competition, the explosion of knowledge, innovation, digitization, etc. They must be applied accumulating contemporary organizational experience and new management concepts. New approaches in particular require new thinking and new organizational paradigms. Must simultaneously take into account a broad context, especially the business, economic, legal, sociological, psychological and managerial. The new concept of the organization must be respected and proven principles and must be set within the context of the current needs of companies. The paper reinterpreted the effects of management practices and organizational management. In focus are: the degree of organization, hierarchy, synergies, differentiation, interiorization, power-sharing and more. Organizational progress also requires access to the new company. Modern company must be conceived as a multifunctional organism, such as interactive symbiotic community as a unique specific entity. Organizing the company's management is also essential to deal within terms of recodification of business and corporate law.

KEYWORDS

organizational thinking, organizational effects, firm, multifunctional organism, symbiotic community, recodification, business law

JEL CLASSIFICATION

L20, M10, M20



Usage of the standards for project management in the Czech Republic and their comparison

► Ing. Petr Řeháček, Dr. » Department of Systems Engineering, Faculty of Economics, VSB — Technical University of Ostrava; General Project Manager of CGFS and Auditor of Société Générale de Surveillance CZ¹

* 1. Introduction

Different standards for project management have been used in the Czech Republic over the last 25 years. In the early 1990s IPMA ICB standard was usually used, and then there were used another world standards PMBOK and PRINCE2. It is not easy to decide which standard to use and create project templates.

In order to understand the basics of project management it is necessary to define the basic concepts and to become familiar with already established practice and internationally recognised standards. The list of major and recognised project management standards includes the following:

- Project Management Body of Knowledge (PMBOK) from PMI,
- Projects in Controlled Environments (PRINCE2),
- IPMA Competence Baseline (IPMA ICB),
- Guidance on Project Management (ISO 21500).

The criterion for the comparison of these standards is the number of certified project managers in the world (Ondek, 2016):

- PMBOK — about 350,000 certified project managers,
- PRINCE2 — about 400,000 certified project managers,

- IPMA — about 100,000 certified project managers,
- ISO 21500 — the certification process is not used — only as a guide.

2. Project Management Body of Knowledge (PMBOK)

The methodology according to the publication “A Guide to the Project Management Body of Knowledge” (PMBOK) from the Project Management Institute (PMI) — the base of the methodology was defined in the 1970s by the standards of the US Army, which were later adopted to the US industry standards (ANSI). This philosophy was applied to commercial projects and thus PMBOK originated. The basic approach here is the process-based concept of management issues. The current edition is from 2013, marked the Fifth (5th) edition.

Project definition (PMI, 2013): “A project is a temporary endeavour undertaken to create a unique product, service, or result. The temporary nature of projects indicates that a project has a definite beginning and end.”

Project Management definition (PMI, 2013): “Project management is the application of knowledge, skills, tools, and techniques to project activities to meet the project requirements.”

¹ E-mail: perehacek@gmail.com.

According to PMBOK, PMI recommends viewing the project management in a procedural manner and its methodology aims as covering all aspects of project management. PMBOK divides the management processes into five groups and ten basic areas of knowledge (PMI, 2013).

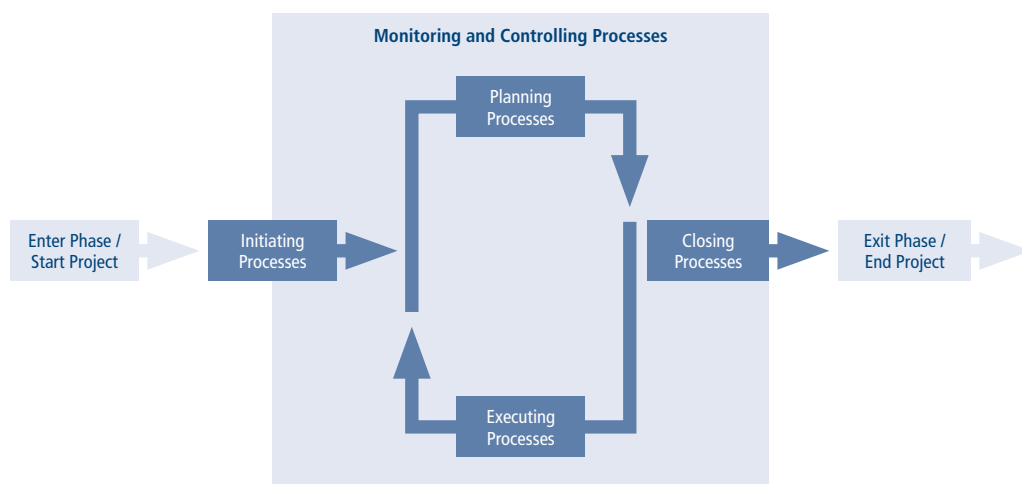
Project Management Process Groups (see Figure 1) – five groups of project management processes:

- Initiating – decision on project implementation and selection.
- Planning – design, maintenance, and changes to the plan for a successful completion of the project.
- Executing – coordination of resources for the project implementation.
- Monitoring and Controlling – ensuring the achievement of the goals of the project and monitoring.
- Closing – handover of the project to user.

Project Management Knowledge Areas – areas of project management knowledge. Ten knowledge areas that are used by PMI and applied in practice (Řeháček, 2013):

- Integration – describes the processes required for project coordination (plan development, plan implementation, coordination of changes).
- Scope – describes the processes ensuring all the required works.
- Time – describes the processes for the timely completion of the project.
- Costs – describes the processes associated with the approved budget (resource planning, cost estimation, budgeting, and operational cost management).
- Quality – describes the processes associated with quality planning and assurance for a successful completion.
- Human Resources – describes the processes for the efficient use of labour (organizational planning, personnel, and project teams).
- Communication – describes the processes for proper and timely transmission of information.
- Risk – describes the processes associated with searching for, identifying, analyzing and responding to risks.
- Procurement – describes the processes associated with the provision of supplies and services

Figure 1 » Project management process groups according to PMBOK



Source: PMI (2013)

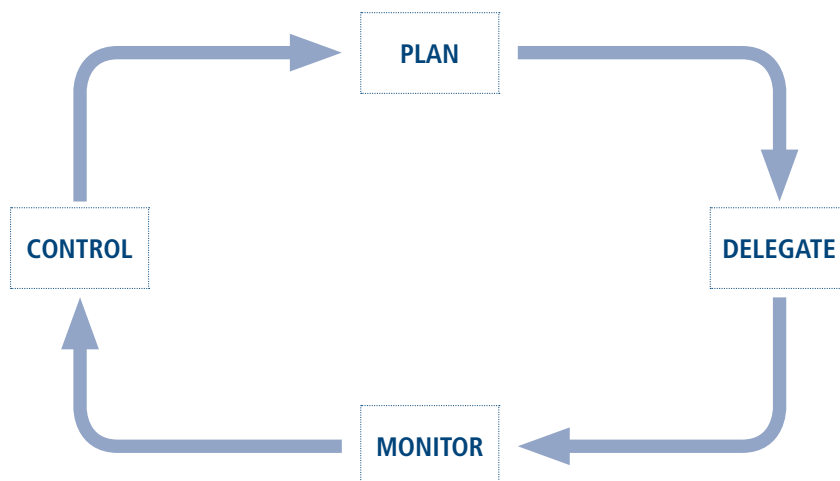


Table 1 » Project process group and knowledge area mapping

Knowledge Areas	Project Management Process Groups			
	Initiating	Planning	Executing	Monitoring and Controlling
4. Project Integration Management	4.1 Develop Project Charter	4.2 Develop Project Management Plan	4.3 Direct and Manage Project Work	4.4 Monitor and Control Project Work 4.5 Perform Integrated Change Control
5. Project Scope Management		5.1 Plan Scope Management 5.2 Collect Requirements 5.3 Define Scope 5.4 Create WBS		5.5 Validate Scope 5.6 Control Scope
6. Project Time Management		6.1 Plan Schedule Management 6.2 Define Activities 6.3 Sequence Activities 6.4 Estimate Activity Resources 6.5 Estimate Activity Durations 6.6 Develop Schedule		6.7 Control Schedule
7. Project Cost Management		7.1 Plan Cost Management 7.2 Estimate Costs 7.3 Determine Budget		7.4 Control Costs
8. Project Quality Management		8.1 Plan Quality Management	8.2 Perform Quality Assurance	8.3 Control Quality
9. Project Human Resource Management		9.1 Plan Human Resource Management	9.2 Acquire Project Team 9.3 Develop Project Team 9.4 Manage Project Team	
10. Project Communications Management		10.1 Plan Communications Management	10.2 Manage Communications	10.3 Control Communications
11. Project Risk Management		11.1 Plan Risk Management 11.2 Identify Risks 11.3 Perform Qualitative Risk Analysis 11.4 Perform Quantitative Risk Analysis 11.5 Plan Risk Responses		11.6 Control Risks
12. Project Procurement Management		12.1 Plan Procurement Management	12.2 Conduct Procurements	12.3 Control Procurements 12.4 Close Procurements
13. Project Stakeholder Management	13.1 Identify Stakeholders	13.2 Plan Stakeholder Management	13.3 Manage Stakeholder Engagement	13.4 Control Stakeholder Engagement

Source: PMI (2013); own modification

Figure 2 » Project management



Source: OGC (2009)

(demand, selection of resources, contractual relationships).

- Stakeholders — describes the proper involvement of all stakeholders participating in the project.

Table 1 shows a map of mutual relation of the areas of knowledge and process groups. Process groups are divided into sub-processes marked by PMBOK and are assigned to individual areas of knowledge. The processes comprise the inputs to which the tools and techniques are applied, and those generate outputs that result from the process. A detailed description of inputs, outputs, tools, and techniques can be found in the PMBOK Guide.

3. Projects in Controlled Environments (PRINCE2)

The methodology according to the PRINCE2 standard — it is a British Standard owned by the Office of Government Commerce (OGC) and is managed by APM Group Ltd. Process concept of the methodology is based on the assignment of the British Min-

istry of Industry and Trade, which initially used it for the management of government IT projects. Presently valid guide is the “Managing Successful Projects with PRINCE2™” of 2009.

Project definition (OGC, 2009): “A project is a temporary organization that is created for the purpose of delivering one or more business products according to an agreed Business Case.”

Project Management definition (OGC, 2009; see Figure 2): “Project management is the planning, delegating, monitoring and control of all aspects of the project, and the motivation of those involved, to achieve the project objectives within the expected performance targets for time, cost, quality, scope, benefits and risks.”

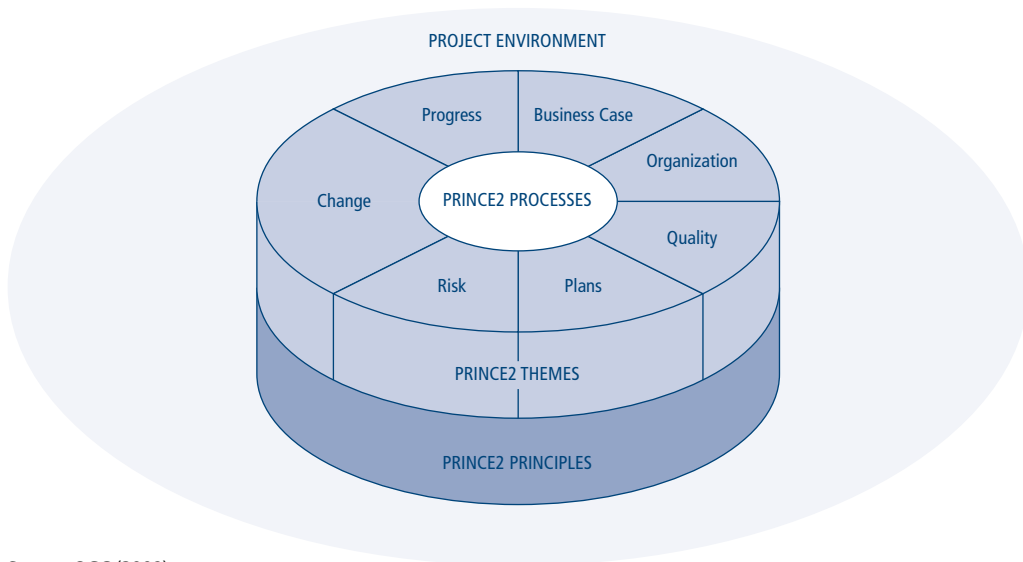
Figure 3 shows three integrated PRINCE2 areas in the project environment — the seven principles, seven topics, seven processes (OGC, 2009).

The seven PRINCE2 principles (OGC, 2009):

- Continued business justification — constant assessing of the reasons for the implementation of the project.
- Learn from experience — learning from previous projects and documented experience.



Figure 3 » The structure of PRINCE2

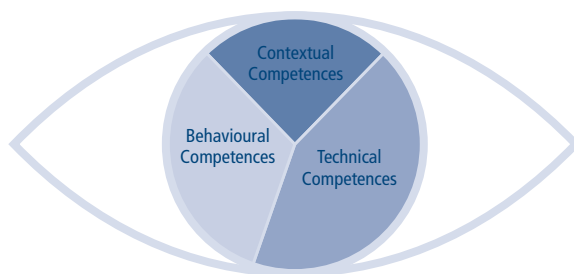


Source: OGC (2009)

- Defined roles and responsibilities — providing a detailed description of the roles for stakeholders.
 - Management through stages — planning, managing, and monitoring after successive stages with continuous evaluation.
 - Manage by exception — defining tolerance (in terms of time, funds, and capacities) for each defined power.
 - Focus on products — focusing on the benefits and delivery of the product within the project (what and how).
 - Tailor to suit the project environment — adapting the methodology to the current project environment.
- The seven PRINCE2 topics:
- Business Case — consists of mechanisms to assess whether the project is desirable, achievable, and viable. Question: Why?
 - Organization — defines the structure of responsibilities. Question: Who?
 - Quality — defines the means and implementation of product validation. Question: What?
 - Plans — outlines the methods of management to deliver the products. Questions: How, how much, when?
 - Risk — defines the methodology for identifying, evaluating, and reducing the amount of risk. Question: What if?
 - Change — defines the methodology for identifying, evaluating and managing changes. Question: What will be the impact?
 - Progress — defines the methodology for monitoring and comparing actual achievements against planned ones. Questions: Where are we now, where are we going, do we have to worry?
- The seven PRINCE2 processes:
- Starting up a Project — the process preceding the project run that aims to ensure the prerequisites for a successful project set-up. It is launched by the mandate of the project, which provides the reason, purpose, and quality.
 - Initiating a Project — the preparation of detailed and solid plans for understanding the work that needs to be done before it comes to investment in the project.

- Directing a Project — the continuous process that takes place throughout the period of a project. It allows the project committee to take responsibility for the success of the project and issue operational instructions as required by the project managers.
- Controlling a Stage — the process that describes the controlling activity of a project manager.
- Managing Product Delivery — the process of delivering products within the project.
- Managing a Stage Boundary — the completion of a project phase with subsequent control and evaluation of the project status.
- Closing a Project — the completion of the project with the registration of knowledge for a successful management of other projects.

Figure 4 » Eye of competences according to IPMA ICB



Source: IPMA (2006)

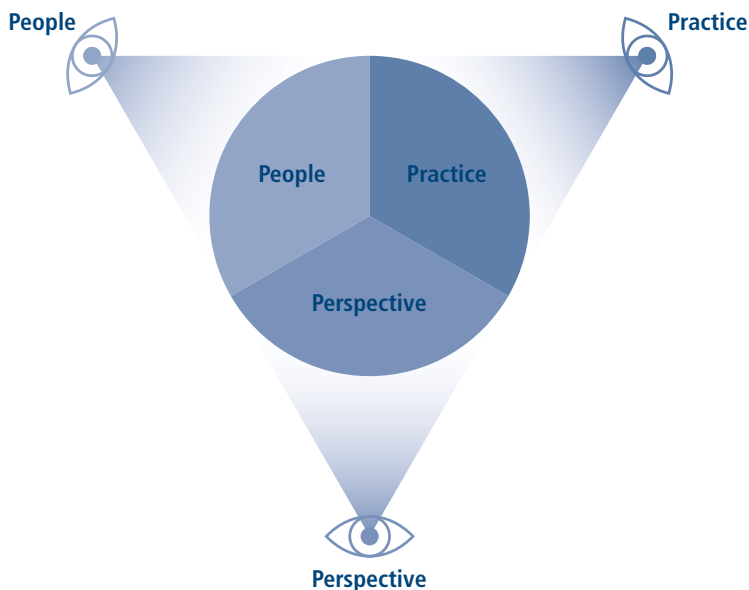
Table 2 » Project manager competences according to IPMA ICB

Contextual Competences	Technical Competences	Behavioural Competences
Project orientation Programme orientation Portfolio orientation Project, programme and portfolio implementation Permanent organization Business Systems, products and technology Personnel management Health, security, safety and environment Finance Legal	Project management success Interested parties Project requirements and objectives Risk and opportunity Quality Project organization Teamwork Problem resolution Project structures Scope and deliverables Time and project phases Resources Cost and finance Procurement and contract Changes Control and reports Information and documentation Communication Start-up Close-out	Leadership Engagement and motivation Self-control Assertiveness Relaxation Openness Creativity Results orientation Efficiency Consultation Negotiation Conflict and crisis Reliability Values appreciation Ethics

Source: IPMA (2006)



→ **Figure 5 » Predefined eye of competences according to IPMA ICB**



Source: IPMA (2015)

4. IPMA Competence Baseline (IPMA ICB)

The European standard IPMA ICB was created in the sixties of the last century and is managed by a professional organization entitled International Project Management Association (IPMA). The IPMA ICB standard focuses on competences and skills of the project managers and the team members. Standard IPMA ICB recommends process steps that are applied to specific project situations. Currently the Czech Republic recognises applicable national standard of project management competences linked to the IPMA ICB (IPMA, 2015).

Project definition (IPMA, 2015): “A project is a process limited in terms of time, cost and resources, implemented in order to produce defined outputs (scope of achievement of the project goals) in terms of quality, standards and requirements. The goal of the project is to achieve a predefined state, which has been agreed in the specific business case.”

Project Management definition (IPMA, 2015): “Project management is a professional discipline utilizing firmly defined standards and guidelines for the work of employees in the area of project management. These requirements are defined by the acquisition, processing and standardization of the accepted and used project management competences.”

Eye of competences (see Figure 4) shows the integration of all the components of project management from the perspective of project manager when evaluating a specific situation.

Table 2 shows a list of 46 project management competence activities divided into three areas according to their focus.

The newly released fourth version of the IPMA standard redefined the Eye of competences as an area of twenty-nine competences of a modern project manager for the Project, Program and Portfolio Management. Competences are divided into three

areas: People, Practice and Perspective (see Figure 5):

- Human skills — include personal and interpersonal skills necessary for a successful participation in or leadership of a project, program or portfolio.
- Practical skills — are specific methods, tools and techniques used in the projects, programs and portfolios in order to achieve their success.
- Prospective competence — incorporate methods, tools and techniques through which individuals act on the environment, as well as the reasons that lead the people, organizations and society to initiate and to support projects, programs and portfolios (IPMA, 2015).

There is a newly revised definition of the project: *“A project is a unique, temporary, multidisciplinary and organised effort to implement the agreed outputs within a pre-defined requirements and constraints.”*

5. Guidance on Project Management (ISO 21500)

This International Standard provides a description of the concepts and processes that represent best project management practice. The projects are included in the context of programs and portfolios of projects, but this International Standard does not provide a detailed guidance on the management of these programs and portfolios of projects (ISO 21500). The latest version of the ISO 21500 standard was released in 2012.

Project definition (ISO 21500): *“A project is a unique set of processes consisting of coordinated and controlled activities with start and finish dates, undertaken to achieve an objective.”*

Project Management definition (ISO 21500): *“Project management is the application of methods, tools, techniques and competences to a project. Project management includes the integration of the various phases of the project life cycle. Project management is accomplished through processes.”*

6. Comparison of project management standards

To select the appropriate methodology, it is important to reflect on the practical use of individual procedures or combinations thereof. The comparison of the various standards was already addressed by several authors and studies in the past. Below are the summaries of their findings.

Comparison of ISO 21500 and the PMBOK:

A simple comparison discovered a great similarity between PMBOK Guide 5th and ISO 21500. The ISO 21500 at its inception was based on the PMBOK Guide 4th released in 2008. The introduction of ISO 21500 was followed by the publication of PMBOK Guide 5th in 2013, which moved the “Stakeholders” from the area of “Communication” to the area of “Knowledge”, which has been a major step to approximation of ISO and ANSI standards. The two systems differ in only a few technical details.

The comparison with other standards can be inferred from the article in PM World Journal (September 2015) entitled “Enhance the PMBOK® by Comparing it with P2M, RBI, PRINCE2, APM and Scrum Project Management Standards”. For our purpose, we focus on the part associated with IPMA ICB and PRINCE2. The comparison is complemented with new items deriving from PMBOK Guide 5th.

IPMA ICB and PMBOK Compared, adjusted by PM World Journal (September 2015):

Matches of IPMA ICB and PMBOK:

1. Both guides can be implemented in different ways so as to suit the specific needs of the customer. IPMA ICB has forty-six competences used by the project manager at various levels of the relevant project. PMBOK Guide 5th uses forty-seven processes at various stages in the project.
2. IPMA ICB competences can be applied to the areas of knowledge and groups of processes according to PMBOK.
3. The competences in the IPMA ICB are interrelated, as well as the processes in PMBOK. An



output from one process may be used in PMBOK as an input to another process, and equally in the IPMA ICB the information from one competence can link to another one.

Differences between IPMA ICB and PMBOK:

1. IPMA ICB focuses on the assessment of skills and abilities of the project manager and the project team, whereas PMBOK addresses the processes in the project.
2. IPMA ICB emphasises behavioural competences and personal relationships in the team. PMBOK focuses on technical skills.
3. PMBOK defines a project as a temporary effort to create a unique product or service. IPMA ICB defines a project as a time- and cost-limited process implemented in order to achieve defined outputs with an emphasis on the quality and satisfaction.

Shortcomings of IPMA ICB compared to PMBOK:

1. The capacity to complete the job is more important in PMBOK than the competences defined in IPMA ICB. PMBOK focuses on the implementation of the project.
2. PMBOK sets out detailed tools and techniques for forty-seven processes. An IPMA ICB expert must obtain the tools, techniques, and information from other sources. However, this feature provides IPMA ICB with a greater flexibility in the present world.
3. RBI places greater emphasis on human skills, while PMBOK puts more emphasis on the procedural skills. However, both skills are important in projects.

PRINCE2 and PMBOK Compared, adjusted by PM World Journal (September 2015):

Matches of PRINCE2 and PMBOK:

1. PRINCE2 defines a project as a temporary organization that is created in order to provide one or more business products according to an agreed business case. PMBOK defines a project as a temporary effort to create a unique product, service, or result.
2. PRINCE2 defines the role of the project manager as oriented on achievement of the project

goals within the targets set in terms of the time, cost, quality, quantity, benefits, and risks. PMBOK says that the role of the project manager is to cooperate closely with the portfolio or program manager to achieve the objectives of the project and to ensure the fulfilment of the project plan within the program.

3. The variables are defined in PRINCE2 as time, costs, quality, scope, benefits, and risks. The same variables are identified as project constraints in PMBOK.
4. PRINCE2 topics are comparable with the areas of knowledge of PMBOK. PMBOK also includes the area of public procurement.
5. PMBOK and PRINCE2 process groups are very similar and equal. The only difference in PRINCE2 consists in the process of “Launching of the project”, which is not contained in PMBOK.
6. PRINCE2 has forty competence activities that occur throughout the project in a variety of processes, which is comparable with forty-seven processes in PMBOK.

Differences between PRINCE2 and PMBOK:

1. PRINCE2 highlights the key risks of the project. PRINCE2 identifies why projects fail and aims to reduce the failure rate by removing the cause of failure through the management, control, and proper tools and techniques employed. PMBOK aims to increase the success of the project by setting up the processes, tools, and techniques.
2. PRINCE2 places emphasis on product planning. Product Breakdown Structure (PBS), Product Description, and Product Flow Diagram are the key to the product-based planning.
3. In PRINCE2 the control is addressed by approval and division of the project into manageable phases and milestones.
4. In PRINCE2 the technical competences are intended for specialised tasks and challenges. The management phases are intended for the stakeholders. PMBOK does not make this distinction.

5. PRINCE2 classifies the stakeholders into three categories: Business sponsor, user, and supplier. The commercial sponsors are those who deal with the financial benefit of the project. The users are people who will use the product as soon it is ready. The suppliers provide expertise and resources to the project and then deliver the products. PMBOK defines the stakeholders as entities or organizations that are actively involved in the project, or whose interests may be positively or negatively affected by the course and completion of the project.

6. PRINCE2 introduces and observes procedural structure that can be reduced depending on the project size. PMBOK prescribes tools and techniques at a high technical level, often serving as a performance-based standard.

Shortcomings of PRINCE2 compared to PMBOK:

1. PMBOK includes the processes needed in the area of public procurement. PRINCE2 makes no mention of the public procurement.
2. PMBOK contains detailed information that can be used for each competence that it addresses. Each of these competences has a dedicated section of tools and techniques with detailed information. PRINCE2 simply lists suitable techniques for the project but does not provide any details in their regard.
3. PMBOK addresses the human resource management with a wealth of knowledge, which includes developing a plan of human resources, acquisition, development and management of the project team. PRINCE2 provides no information dealing with human resources and human resource management.
4. PMBOK enriches the information regarding soft skills with greater details leading to reduced conflicts and enhanced teamwork, and it highlights the importance of leadership skills for a project's success. In terms of the soft skills, PRINCE2 only mentions that the best educational and training programs should be used for specific environments.

7. Conclusion

For the generally area (engineering, construction, metallurgy etc.) and for their projects, it is possible to use a combination of all standards. For these reasons, the currently proposed projects for TACR (The Technology Agency of the Czech Republic), MIT (The Ministry of Industry and Trade), etc. is used structure:

- Description of the project and its phases.
- Market analysis, demand estimation, marketing strategy and marketing mix.
- Management of the project and human resource management.
- Technical and technological solution of the project.
- The project's impact on the environment.
- Ensuring investment assets.
- Management of working capital.
- Financial plan and project analysis.
- Evaluation of the effectiveness and financial stability of the project.
- Risk management.
- Project schedule.
- Final evaluation of the project.

All of the above standards are designed to increase the success of the project by emphasizing various competences (Řeháček, 2015).

Project Management Body of Knowledge — a generated and maintained PMI and based on five process groups and nine knowledge spheres. To explain its activity, the PMI organization state: "We offer standards to experts and organizations that describe the good practice and worldwide accepted authorization that proves the knowledge of project management and the means to develop and create networks and communities."

PMI ranks among the leading non-profit expert organizations supporting all entities dealing with project, program and portfolio management. During its existence, PMI has contributed to a number of successes in different organizations thanks to the project management development through worldwide recognized standards, certification, re-



sources, tools, academic research, publications, courses and/or medication of contacts.

PRINCE2 – a methodology emerged and owned by the British Ministry of Industry and Trade. It has been formed by a number of successful companies and is equally known as the above mentioned PMBOK. It is an easily adaptable and distributable management method for any project type, based on the process-based approach to project management. Thanks to the availability of courses, a number of materials and certifications, this method has also become an internationally expanded and recognized method. The method is based on seven principles, seven processes and seven topics.

IPMA Competence Baseline – a standard generated by the International Project Management Association is based on the competences, i.e. on the knowledge and skills of the project, program and portfolio managers and of the members of their teams. It is not a standard based on a process mod-

el. It is distinguished from the previous two models as it does not provide tools and techniques.

ISO 21500 – a standard is not certifiable at present which distinguishes it from the two previous standards. These are “instructions related to the terms and processes of project management that are important for the course and material fulfillment of the project and which influence it”. It certain similarity can be seen with the PMI standards. This norm does not give instructions for program management and project portfolio management, either.

PRINCE2 is a systemic “cookbook” containing recipes that will help you “cook well” your projects. PMI is the “kitchen equipment” – it provides a broad range of tools and techniques which you may use for a successful management of your projects. IPMA defines a “good cook” – i.e. what capabilities a project management specialist should have.

Different standards for project management have been used in the Czech Republic over the last 25 years. In the early 1990s IPMA ICB standard was usually used, and then there were used another world standards PMBOK and PRINCE2.

REFERENCES

1. BAZSOVÁ, B., KŘÍŽOVÁ, A. (2011): The Significance of Soft System Modelling Aimed at the Preservation of Organization Competitiveness. In: *Proceedings of the 9th International Conference of the Strategic Management and its Support by Information Systems*. Ostrava, pp. 18–23
2. IPMA (2006): *ICB – IPMA Competence Baseline. Version 3.0*. Zürich: International Project Management Association
3. IPMA (2015): *IPMA ICB – Individual Competence Baseline for Project, Programme and Portfolio Management. Version 4.0*. Zürich: International Project Management Association
4. ISO (2012): *ISO 21500. Guidance on Project Management*. Geneva: International Organization for Standardization
5. OGC (2009): *Best Management Practice. Managing successful projects with PRINCE2*. London: Office of Government Commerce
6. PMI (2013): *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Atlanta: Project Management Institute, PMI Book Service Centre

7. ŘEHÁČEK, P. (2015): Matrix Organization for Project Management. In: NĚMEC, R., ZAPLETAL, F. (eds.): *Proceedings of the 11th International Conference on Strategic Management and its Support by Information Systems*. Ostrava: Faculty of Economics, VSB – Technical University of Ostrava, pp. 160–165, ISBN 978-80-248-3741-3
8. ŘEHÁČEK, P. (2013): Standard ISO 21500 for Project Management. In: *10th International Conference on Strategic Management and its Support by Information Systems*. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, ISBN 978-80-248-3096-4
9. EY (2013): *Průzkum řízení projektů v ČR a SR 2013*. (Survey of Project Management in the Czech Republic and the Slovak Republic, 2013.) Praha. [online] [cit. 2016-07-01]. Available at: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pr%C5%AFzkum_%C5%99%C3%ADzen%C3%AD_2013/\\$FILE/EY_Pruzkum%20rizeni%20projektu%20v%20CR%20a%20SR%202013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pr%C5%AFzkum_%C5%99%C3%ADzen%C3%AD_2013/$FILE/EY_Pruzkum%20rizeni%20projektu%20v%20CR%20a%20SR%202013.pdf)
10. GHOSH, S., FORREST, D., DINETTA, T., WOLFE, B., LAMBERT, D. C. (2015): Enhance PMBOK® by Comparing it with P2M, ICB, PRINCE2, APM and Scrum Project Management Standards. *PM World Journal*, Vol. IV, Issue IX, September 2015. [online] [cit. 2016-07-01]. Available at: <http://pmworldlibrary.net/article/enhance-pmbok-by-comparing-it-with-p2m-icb-prince2-apm-and-scrum-project-management-standards/>
11. ONDEK, Š. (2016): *Mýty a pravdy o standardech a certifikacích projektového řízení*. [online] [cit. 2016-07-01]. Available at: http://www.potifob.cz/projektove_rizeni_standardy_a_certifikace_myty

KLÍČOVÁ SLOVA

řízení, proces, projekt, standard

Usage of the standards for project management in the Czech Republic and their comparison

ABSTRACT

In the Czech Republic we can meet with different projects, for example research projects, investment projects, educational projects, strategic – development projects and the like. Project management is the focus of many other industries and by branch, who share their resources and experiences. Project management is followed up by other disciplines, such as the Risk Analysis, Human Resource Management, Cost Management, Portfolio Management of Projects, Program Management of Projects and many others. The effort to successfully complete projects led to the development of various project management techniques, tools and the resources dealing with general project management. For project management are most often used norms and standards such as PMBOK, PRINCE2, IPMA ICB and their handbooks. The paper compares advantages and disadvantages of standards and norms for projects (generally). The first part describes the characteristics of these standards and their processes, components and relationships. The second part deals with comparing these standards, explaining their advantages and disadvantages for project management. The effort to successfully complete projects or job orders led to the development of various project management techniques and tools. Some of the tools to acquire knowledge are the literary resources dealing with general project management (Bazsová and Křížová, 2011). Project management is also the focus of many global communities who share their resources and studies. Very up-to-date and practical are the Internet interest and business sites (ScienceDirect.com; pmworldlibrary.net) issuing magazines and publications (Procedia; PM World Journal). Here it is possible to find not only the practical experience of project managers, but also the con-





tributions of trainers and academics. Surveys and data collections already carried out constitute another source of information which is mapping the level of project management, a survey by Ernst & Young (EY) of 2013.

KEYWORDS

management, process, project, standard

JEL CLASSIFICATION

M11



Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * Ročník / Volume XII * Číslo / Issue 4

Recenzovaný společenskovední časopis / Peer-reviewed social science journal

Periodicita: 4 čísla ročně / Frequency: 4 issues per year

Vydavatel / Publisher

NEWTON College, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, Czech Republic | IČ: 27081869 | www.newtoncollege.cz

Redakce / Editorial Office

Václavské náměstí 11, 110 00 Praha 1, Czech Republic | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

Výkonný redaktor / Executive Editor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

Redakční rada / Editorial Board

Předseda redakční rady / Chairman of the Editorial Board

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

Členové redakční rady / Members of the Editorial Board

- PhDr. PaedDr. Eva Ambrozová, Ph.D., vedoucí Ústavu humanitních věd, NEWTON College, a.s.
 prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
 doc. PhDr. Viktória Dolinská, PhD., Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
 doc. RNDr. PhDr. Oldřich Hájek, Ph.D., Fakulta sociálních věd, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnavě
 prof. Ing. Bojka Hamerníková, CSc., prorektorka pro vědu a výzkum, NEWTON College, a.s.
 Mgr. Jiří Hodný, Ph.D., Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany
 doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB
 prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
 doc. Ing. Martina Jiráňková, Ph.D., Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze
 Agnieszka Knap-Stefaniuk, PhD, MBA, Dean of Cracow Faculty, Vistula University
 doc. Ing. Jiří Koleňák, Ph.D., MBA, prorektor pro strategii a rozvoj, NEWTON College, a.s.
 prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
 Ing. Milan Lindner, Ph.D., prorektor pro vzdělávací činnost, NEWTON College, a.s.
 MUDr. Jan Mojžíš, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.
 doc. PhDr. Karel Pavlica, Ph.D., ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.
 doc. Ing. Stanislav Šaroch, Ph.D., prorektor pro vědu a výzkum, ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.
 Dr. h. c. prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
 prof. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., viceguvernér České národní banky
 Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D., Vysoká škola finanční a správní, a.s.
 prof. Ing. Milan Žák, CSc., rektor Vysoké školy ekonomie a managementu

Grafická úprava / Layout

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba / Typesetting

studio@vemola.cz

Časopis Scientia et Societas je zařazen v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) a v Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v České republice / The Scientia et Societas journal is included in the ERIH PLUS database (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) and in the List of Non-impacted Reviewed Periodicals Published in the Czech Republic

Vyšlo v Praze 30. prosince 2016 / Published in Prague on 30 December 2016

Print ISSN 1801-7118 | Electronic ISSN 1801-6057 | MK ČR E 16579

© NEWTON College, a.s.

Scientia  Societas

{ 4 ' 16 }

Recenzovaný společenskovední časopis

Peer-reviewed social science journal

2016 * Ročník / Volume XII * Číslo / Issue 4

Cena 89 Kč / Price 89 CZK

