

4'15 }

Recenzovaný společenskovední časopis
Peer-reviewed social science journal
2015 * Ročník / Volume XI * Číslo / Issue 4
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

03 Nahromadění krizí v EU: počátek evropské dezintegrace?

22 Migrační krize v Evropské unii pohledem práva EU

38 Změny ve vývoji a struktuře veřejného zadlužení
zemí EU ve třetím tisíciletí

86 Konvenční a nekonvenční energetické zdroje –
současnost a budoucnost

Obsah / Contents

Vědecké stati / Scientific articles

- 3 Nahromadění krizí v EU: počátek evropské dezintegrace? /
Accumulation of crises in the EU: the beginning of European disintegration?
- 22 Migrační krize v Evropské unii pohledem práva EU /
Migration crisis in the European Union from the EU law perspective
- 38 Změny ve vývoji a struktuře veřejného zadlužení zemí EU ve třetím tisíciletí /
Changes in the development and structure of the public debt of the EU countries in the third millennium
- 74 Ekonomická diplomacie Evropské unie: současný stav a východiska pro budoucí vývoj /
European Union economic diplomacy: the current state and the starting point for the future development
- 86 Konvenční a nekonvenční energetické zdroje – současnost a budoucnost /
Conventional and unconventional energy resources – the present and future
- 100 Analýza příjmové strany rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2013 /
Analysis of the Income of the State Fund for Transport Infrastructure in the Years 2001–2013
- 114 JZD Agrokombinát Slušovice – an example of efficiency in inefficient times
- 123 Podniky napojené na vládu v Singapuru jako specifická forma státem vlastněných podniků – příčiny úspěchu /
Government-linked companies in Singapore as a specific form of state-owned enterprises – the causes of success
- 133 Efektivita čínské rozvojové pomoci / Efficiency of Chinese development assistance
- 150 Globální společnost, emergentní situace a možnosti krizové intervence /
Global society, emergent situations and possibilities for crisis intervention
- 154 Význam nestátních aktérů v mezinárodních vztazích na příkladu moderního terorismu /
The importance of non-state actors in international relations on the example of modern terrorism
- 163 Dostupnost služeb sociální péče ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností /
The availability of social care services in the administrative districts of municipalities with extended competencies

Nahromadění krizí v EU: počátek evropské dezintegrace?

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

* 1. Nahromadění krizí v Evropské unii

Evropská unie se v posledních letech dostala do sevření několika závažných krizí. V roce 2010 propukla dluhová krize v eurozóně, která naplno zasáhla postupně pět členských států měnové unie (Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr) a negativně ovlivnila i ostatní země eurozóny. Protože Evropská unie v té době nedisponovala adekvátními nástroji, které by byly schopny dluhovou krizi vyřešit, nebo alespoň podstatně zmírnit její průběh a důsledky, proměnila se tato krize nakonec v institucionální krizi eurozóny.

V roce 2014 vypukla krize ve vztazích Evropské unie s Ruskem, a to v souvislosti s přípravou a následným podpisem dohod o přidružení tří zemí ve východním sousedství EU – Gruzie, Moldavska a Ukrajiny – k Evropské unii. Podpis dohody o přidružení Ukrajiny k EU proběhl až po násilné výměně ukrajinské vlády, která odmítla dohodu o přidružení k EU podepsat, za vládu, která byla k uzavření dohody vstřícná. Tato výměna ukrajinské vlády proběhla mimo volební proces, byla legitimizována až ex post následujícími prezidentskými a parlamentními volbami a nebyla akceptována částí ruskojazyčného obyvatelstva na Ukrajině. To

vedlo ke konfliktu s Ruskem, které podpis těchto dohod o přidružení k EU považovalo za úmyslný zásah Západu do tradiční ruské geopolitické sféry vlivu. Následovalo odtržení Krymu s výraznou převahou ruskojazyčného obyvatelstva od Ukrajiny a jeho připojení k Rusku a konflikt na východní Ukrajině. Evropská unie, Spojené státy americké a další země Západu zareagovaly přijetím protiruských sankcí, Rusko odpovědělo přijetím protisankcí.

V roce 2015 se pak rozhořela další závažná krize v Evropské unii – krize migrační. V průběhu roku 2015 do Evropské unie směřuje neustále rostoucí, historicky bezprecedentní počet imigrantů zejména z Afriky a Blízkého východu. Jsou mezi nimi jak uprchlíci před válečnými konflikty, tak ekonomičtí migranti. Základním problémem je, že Evropská unie v této oblasti zcela rezignovala na plnění a vymáhání svých vlastních pravidel pro fungování schengenského prostoru, což je oblast volného pohybu osob mezi většinou členských států EU a některými dalšími evropskými zeměmi.² Mezi hlavní zásady fungování schengenského prostoru patří volný pohyb osob přes hranice mezi členskými státy uvnitř schengenského prostoru a zároveň účinná kontrola vnější hranice schengenského prostoru. Kontrola vnější hranice schen-

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.

² Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla. <http://zpravy.idnes.cz, 4. 8. 2015>.

→ genského prostoru však selhala, vnější hranice je v současnosti fakticky volně prostupná pro jakýkoli počet imigrantů do EU. Naopak ve snaze zregulovat či zbrzdit příchod imigrantů začaly na hlavních trasách migrace vyrůst bariéry na hranicích mezi členskými státy uvnitř schengenského prostoru.

Pikantní pak je, že již v době silícího přílivu imigrantů do EU a zjevné nefunkčnosti pravidel schengenského prostoru Německo dále podpořilo příchod imigrantů svým odstoupením od společných pravidel EU v oblasti azylové politiky a pro-

hlášením, že Německo bude samo posuzovat žádosti imigrantů o azyl a nebude je vracet do zemí, kde překročili vnější hranice schengenského prostoru.³ Naopak Maďarsko jako členská země, která k regulaci imigrace a k zajištění účinné kontroly vybudovala na svém úseku vnější hranice schengenského prostoru bariéru,⁴ bylo za stavbu této bariéry kritizováno řadou evropských politiků a představitelů Evropské unie.⁵

Od jara 2015 se konalo několik jednání Evropské rady i Rady EU k řešení migrační krize. Bylo

Tabulka č. 1 » Celkový počet žadatelů o azyl v Evropské unii a vybraných zemích EU (v tisících, ke konci období)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	červenec 2015	srpen 2015	září 2015
Německo	18,3	22,7	45,6	57,9	80,3	133,9	221,2	324,9	346,0	:
Švédsko	24,1	18,9	18,6	18,1	22,8	27,7	54,3	59,6	67,3	85,8
Maďarsko	0,8	0,5	0,2	0,4	0,4	1,9	15,7	49,3	92,3	:
Itálie	7,2	4,3	4,1	13,5	11,3	13,7	45,8	48,8	50,3	:
Bulharsko	1,3	1,3	1,5	1,4	1,3	5,7	6,8	8,0	7,8	8,1
Finsko	2,7	4,1	2,1	2,2	2,5	2,5	1,8	3,6	6,3	16,5
Řecko	:	1,3	56,0	14,1	39,5	49,8	31,9	28,5	:	:
Francie	32,3	22,8	18,7	22,9	24,5	38,9	36,5	35,0	:	:
Velká Británie	:	:	14,8	15,1	18,8	22,9	32,5	30,6	:	:
Rakousko	30,2	28,5	22,0	20,5	21,7	22,2	:	:	:	:
Belgie	21,0	28,0	31,9	40,3	26,2	17,5	15,4	16,9	21,0	:
Nizozemsko	12,4	16,2	13,1	10,4	:	:	:	9,9	14,2	:
Dánsko	0,6	1,2	1,2	1,9	1,6	1,5	8,2	4,7	:	:
Španělsko	4,3	3,3	2,7	2,7	2,8	4,3	7,5	:	:	:
Irsko	6,9	5,8	5,2	4,2	3,5	3,8	3,6	4,3	:	:
Polsko	3,5	2,8	2,2	2,6	2,4	2,0	2,7	2,7	2,7	3,0
Česko	0,4	0,8	0,7	0,6	0,6	0,3	0,5	0,5	:	:
Slovensko	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Evropská unie	166,8	163,5	244,2	231,5	265,1	352,3	489,8	632,2	:	:

Pramen: Eurostat

³ Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami. <http://zpravy.idnes.cz>, 25. 8. 2015.

⁴ Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu. <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015.

⁵ Orbán zdůrazňoval potřebu chránit hranici EU před migrační vlnou. <http://www.ceskenoviny.cz>, 3. 9. 2015.

diskutováno přijetí řady opatření, některá opatření již byla také schválena, ale ke zmenšení přílivu imigrantů do Evropské unie to nevedlo. Politika EU je v této oblasti prozatím neúčinná. Svědčí o tom i údaje o celkovém počtu žadatelů o azyl v Evropské unii uvedené v tabulce 1. Zatímco v letech 2010–2012 registrovala Evropská unie ročně kolem 250 tisíc žadatelů o azyl, v roce 2014 to bylo již téměř 500 tisíc a v červenci 2015 dokonce více než 600 tisíc žadatelů o azyl. V některých zemích EU je přitom nárůst počtu žadatelů o azyl alarmující. V Německu se jejich počet zvýšil z necelých 46 tisíc v roce 2010 na 346 tisíc v srpnu 2015, ve Švédsku z necelých 19 tisíc v roce 2010 na téměř 86 tisíc v září 2015, v Maďarsku z pouhých 200 v roce 2010 na více než 92 tisíc v srpnu 2015 a v Itálii ze 4 tisíc v roce 2010 na více než 50 tisíc v srpnu 2015. Trend silně rostoucí migrační vlny do EU je tedy podle statistických dat patrný přinejmenším od roku 2014, přesto instituce Evropské unie nedokázaly do podzimu 2015 na tuto situaci adekvátně reagovat.

Na neudržitelnost současného přílivu imigrantů do EU poukazuje i český ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek. Podle jeho vyjádření ze dne 9. listopadu 2015 Evropská unie vlnu uprchlíků nezvládne, pokud se ji nepodaří výrazně utlumit: „Je náš úkol sdělit..., že Evropa je přetížena, že integrace imigrantů se stane neproveditelnou v takových počtech... Migrační vlna se musí utlumit, nějakým způsobem omezit, jinak budou vznikat ghetta a skupiny, které nebude nikdo schopen integrovat... Základem je vytvořit pořádek a kontrolo u na vnějších hranicích Evropské unie...“⁶

2. Politické důsledky krizí v Evropské unii

Všechny výše zmiňované krize se přitom promítají do vývoje názorů občanů členských států EU na fungování Evropské unie. V posledních letech je možné v EU pozorovat nárůst volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran,

kteří mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Migrační krize v EU tento trend dále posílila. V roce 2015 došlo při volbách v několika zemích EU k výraznému zlepšení volebního výsledku politických stran kritických vůči Evropské unii a masivnímu přijímání imigrantů (viz tabulka 2). Ve Velké Británii si 1. místo v parlamentních volbách udržela vládnoucí Konzervativní strana a oproti předcházejícím volbám svůj výsledek dokonce mírně zlepšila a získala většinu mandátů v Dolní sněmovně. V Dánsku se v parlamentních volbách výrazně zlepšil výsledek Dánské lidové strany, která obsadila druhé místo a získala přes 21 % hlasů, téměř dvojnásobek v porovnání s předcházejícími volbami. Ve volbách do obou komor polského parlamentu pak přesvědčivě zvítězila strana Právo a spravedlnost, v obou komorách parlamentu získala většinu mandátů. Výrazné posílení volebních výsledků zaznamenala také Svobodná strana Rakouska v trojích zemských volbách v Rakousku, její zisky se pohybovaly od necelých 27 % po téměř 31 % hlasů.

V roce 2015 výrazně vzrostly volební preference politických stran kritických vůči EU a masivnímu přílivu imigrantů také podle průzkumů veřejného mínění prováděných pro příští volby (viz tabulka 2). Podle těchto průzkumů by tyto politické strany zvítězily v příštích parlamentních volbách v Rakousku (Svobodná strana Rakouska), v Nizozemsku (Strana pro svobodu) a ve Švédsku (Švédští demokraté) a také v prvním kole příštích prezidentských voleb ve Francii (kandidátka Národní fronty Marine Le Penová).

Nahromaděné krize v Evropské unii, zvláště pak krize migrační, tedy začínají postupně měnit váhy politických stran v zemích EU v neprospěch zastánců dalšího prohlubování evropské integrace. To může vyústit v další krizi v Evropské unii, a sice v krizi politickou, protože hlavní proud evropských politických stran dosud podporoval stále těsnější evropskou integraci a tímto směrem je

⁶ Zaorálek: Evropa je přetížena, integraci další vlny uprchlíků nezvládne. <http://zpravy.idnes.cz>, 9. 11. 2015.

→ **Tabulka č. 2 » 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
Velká Británie	Konzervativní strana	6. 5. 2010 Volby do Dolní sněmovny (dolní komora parlamentu)	36,1 % 306 mandátů (1. místo)	7. 5. 2015 Volby do Dolní sněmovny (dolní komora parlamentu)	36,9 % 330 mandátů (1. místo)
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)
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)
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, Vídeň	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)
Rakousko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	29. 9. 2013 Volby do Národní rady (dolní komora parlamentu)	20,5 % 40 mandátů (3. místo)	16. 10. 2015 Volební preference (průzkum — Gallup)	33 % (1. místo)
Nizozemsko	Strana pro svobodu (PVV)	12. 9. 2012 Volby do dolní komory parlamentu	10,1 % 15 mandátů (3. místo)	25. 10. 2015 Volební preference (průzkum — Peil)	24 % 37 mandátů (1. místo)
Švédsko	Švédští demokraté (SD)	14. 9. 2014 Volby do parlamentu	12,9 % 49 mandátů (3. místo)	1.–8. 10. 2015 Volební preference (průzkum — Sentio)	25 % (1. místo)
Francie	Národní fronta (FN) — Marine Le Pen	21.–22. 4. 2012 Prezidentské volby, 1. kolo	17,9 % (3. místo)	3.–4. 9. 2015 Volební preference (průzkum — Ifop)	29 % (1. místo)

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

také orientováno současné znění práva EU a fungování institucí Evropské unie.

Všechny krize zmiňované v předcházejícím textu sice na první pohled vypadají, že byly vyvolány především vnějšími faktory, ve skutečnosti je však jejich hlavní příčinou samotná konstrukce a způsob fungování Evropské unie, její nerealistické, nepřiměřeně vysoké ambice v postupu a prohlubování integrace dosavadních členských států, v úsilí o další rozšiřování Evropské unie a ve snaze podílet se na „řešení“ problémů různých částí světa mimo EU. Přitom samotná Evropská unie není schopna krize, které ji zasáhly, efektivně řešit, přijímání opatření k řešení krizí trvá v EU neadekvátně dlouhou dobu a přijatá opatření navíc spíše jen zmírňují důsledky krizí, namísto aby odstraňovala jejich příčiny.

Protože první rozsáhlou krizí, která postihla Evropskou unii, byla dluhová a institucionální krize v eurozóně, a tudíž její vývoj a různé fáze lze pozorovat již v delším období – od roku 2010 –, budeme na jejím příkladu podrobněji demonstrovat nerealistické integrační ambice Evropské unie i neefektivitu či selhávání EU při řešení krizí.

3. Krize v eurozóně jako důsledek nerealistických integračních ambicí EU

Výrazné hospodářské problémy eurozóny začaly už v období 2008–2009, tehdy však bezprostředně souvisely s probíhající světovou finanční a ekonomickou krizí. V letech 2010–2012 se však nepříznivá situace v eurozóně dále výrazně vyhroutil a v některých členských státech měnové unie propukla dluhová krize, která následně vyústila v institucionální krizi eurozóny, a další existence jednotné evropské měny a eurozóny tak byla velmi nejistá.

První zemí eurozóny, kterou postihla dluhová krize, bylo Řecko. Krizi odstartovalo oznámení Řecka v posledním čtvrtletí 2009, že jeho skutečný rozpočtový deficit v roce 2009 i očekávané rozpočtové schodky v dalších letech budou mnohonásobně vyšší, než se dosud předpokládalo, že výrazně překročí 10 % HDP, a budou tedy několikanásobně

vyšší než maximální povolená hodnota 3 % HDP daná Paktem stability a růstu. Následně v prvním čtvrtletí 2010 výnosy řeckých státních dluhopisů vzrostly na neudržitelnou úroveň, Řecko ztratilo možnost půjčovat si na finančních trzích a požádalo o mezinárodní finanční pomoc. To spustilo řetězec dalších událostí.

Když byl v květnu 2010 členskými státy eurozóny (s výjimkou Slovenska) a Mezinárodním měnovým fondem přijat první balík finanční pomoci pro Řecko na období tří let, argumentovalo se tím, že Řecko musí dostat čas na vyhlédnutí ze svých ekonomických a fiskálních problémů a že je nutné odvrátit bankrot Řecka, aby nedošlo k dominovému efektu a nákaze dalších ekonomicky slabších členů eurozóny dluhovou krizí. Skutečný vývoj se však ubíral jiným směrem. Dluhová krize naplno propukla již o půl roku později v Irsku a na jaře 2011 v Portugalsku, i tyto země musely přijmout finanční pomoc od členských států eurozóny, dalších zemí Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu.

Navíc nedocházelo ke stabilizaci ekonomické a rozpočtové situace Řecka, naopak řecké rozpočtové deficity zůstávaly na velmi vysoké úrovni a snižovaly se jen pozvolna, a řecký veřejný dluh proto nadále rychle narůstal. Významnou příčinou tohoto vývoje byl setrvalý a hluboký pokles řeckého reálného hrubého domácího produktu a výrazný nárůst řecké míry nezaměstnanosti v důsledku zavádění úsporných rozpočtových opatření. Propad reálného HDP v Řecku a nárůst řeckého veřejného dluhu byl mnohem razantnější, než předpokládaly ekonomické prognózy Evropské komise ovlivňující parametry první finanční pomoci pro Řecko. Proto byl v únoru 2012 spuštěn další záchranný plán pro Řecko – byla odepsána více než polovina nominální hodnoty řeckých státních dluhopisů v držení soukromých investorů, což vedlo ke snížení řeckého veřejného dluhu o 107 mld. eur, a byl přijat druhý balík finanční pomoci pro Řecko od členských států eurozóny a Mezinárodního měnového fondu, který byl ještě objemnější než ten první.



O pouhého půl roku později, na podzim 2012, však Řecko opět oznámilo, že svou dluhovou a ekonomickou krizi nezvládne vyřešit v dohodnutém termínu, tedy ani s druhým záchranným balíkem a po částečném odpisu veřejného dluhu. Proto Řecko v prosinci 2012 provedlo další krok ke snížení svého veřejného dluhu, a sice částečný zpětný odkup řeckých státních dluhopisů od soukromých investorů, který vedl ke snížení řeckého veřejného dluhu o 20 mld. eur.

Zároveň se výrazně zhoršovala situace i v jiných členských zemích eurozóny. V prosinci 2012 muselo na podporu svého finančního sektoru přijmout finanční pomoc od členských států eurozóny Španělsko, na jaře 2013 pak k odvrácení státního bankrotu musel záchranný plán spojený s přijetím finanční pomoci od členských států eurozóny a Mezinárodního měnového fondu přijmout i Kypr.

To však stále ještě nebyl konec turbulentních událostí v eurozóně. Na konci roku 2014 mělo podle původních předpokladů Řecko ukončit čerpání prostředků z druhého balíku finanční pomoci. V roce 2015 se pak mělo Řecko vrátit na finanční trhy a své finanční potřeby řešit standardně prodejem státních dluhopisů za tržních podmínek. To se však nestalo. Silně negativní ekonomické dopady dosud uplatňované záchranné politiky vedly v řeckých parlamentních volbách v lednu 2015 k výraznému vítězství politických stran odmítajících dosavadní politiku rozsáhlých rozpočtových úspor, snižování mezd, platů a důchodů, nárůstu daní a privatizace. Nová řecká vláda slibovala ukončení těchto úsporných rozpočtových opatření, zavedení nové politiky na podporu ekonomického růstu a zaměstnanosti a zároveň setrvání Řecka v eurozóně. Tato kombinace slibů se však ukázala být kvadraturou kruhu. Všechny záměry nové řecké vlády nebylo možné splnit najednou a Řecko muselo učinit výběr mezi pokračováním úsporné rozpočtové politiky a vystoupením z eurozóny.

Pokud chtělo Řecko zůstat v eurozóně, ostatní členské státy měnové unie trvaly na tom, aby nadále pokračovalo v úsporných rozpočtových opatřeních. Pokud Řecko chtělo ukončit politiku rozpočtových úspor, ostatní členské státy měnové unie požadovaly jeho vystoupení z eurozóny. Po téměř půlročním vyjednávání s ostatními členskými zeměmi měnové unie si nová řecká vláda nakonec vybrala cestu setrvání v eurozóně i za cenu pokračování a dalšího zesílení úsporné rozpočtové politiky, kterou přitom původně razantně odmítala. Protože se v tomto období opět zhoršila řecká ekonomická a rozpočtová situace a Řecko nebylo schopno se vrátit na finanční trhy, eurozóna schválila již třetí balík finanční pomoci pro Řecko, jehož čerpání bylo zahájeno v srpnu 2015.

Z řecké dluhové krize se tedy stal nekonečný příběh. A to jen proto, že za základ řešení dluhové krize v Řecku zvolily instituce Evropské unie a vlády členských států eurozóny premisu, že Řecko nesmí zbankrotovat a že musí zůstat součástí eurozóny. „Řecko nevyhlásí státní bankrot. Proším. V eurozóně státní bankrot neexistuje,“ prohlásil koncem ledna 2010 na Světovém ekonomickém fóru v Davosu tehdejší komisař EU pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquín Almunia. „V žádném případě,“ odpověděl pak J. Almunia na dotaz, zda existuje možnost, že Řecko vystoupí z eurozóny. „Bylo by šlené snažit se řešit problémy, které má Řecko, mimo eurozónu,“ dodal.⁷ Tuto politiku podporovala také německá kancléřka Angela Merkelová jako představitelka ekonomicky nejsilnější země eurozóny. Těsně po aktivaci první pomoci Řecku počátkem května 2010 zdůvodnila tuto pomoc nouzovou situací, do níž se Řecko dostalo. „Reakce v podobě tohoto návrhu zákona neznamená jen, že pomůžeme Řecku, ale že stabilizujeme euro jako celek,“ prohlásila kancléřka A. Merkelová, podle níž to bylo i v zájmu Němců.⁸ Tato politika předurčila další běh událostí, jejichž výsledkem prozatím nebylo vyřešení krize v Řecku, ale na-

⁷ Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřípadá v úvahu. <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010.

⁸ Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 5. 2010.

Zatímco v letech 2010–2012 registrovala Evropská unie ročně kolem 250 tisíc žadatelů o azyl, v roce 2014 to bylo již téměř 500 tisíc a v červenci 2015 dokonce více než 600 tisíc žadatelů o azyl. V některých zemích EU je přitom nárůst počtu žadatelů o azyl alarmující. V Německu se jejich počet zvýšil z necelých 46 tisíc v roce 2010 na 346 tisíc v srpnu 2015, ve Švédsku z necelých 19 tisíc v roce 2010 na téměř 86 tisíc v září 2015, v Maďarsku z pouhých 200 v roce 2010 na více než 92 tisíc v srpnu 2015 a v Itálii ze 4 tisíc v roce 2010 na více než 50 tisíc v srpnu 2015. Trend silně rostoucí imigrační vlny do EU je tedy podle statistických dat patrný přinejmenším od roku 2014, přesto instituce Evropské unie nedokázaly do podzimu 2015 na tuto situaci adekvátně reagovat.

opak rozšíření dluhové krize na další státy eurozóny — Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr — a také postupná změna charakteru krize v eurozóně — ke krizi dluhové se přidala krize bankovní, ekonomická a sociální a nakonec se proměnila v institucionální krizi eurozóny.

Na jedné straně je nutné konstatovat, že značný podíl na prudkém zhoršení stavu veřejných financí v řadě zemí eurozóny měla předcházející světová finanční a ekonomická krize z let 2008–2009, v jejímž průběhu došlo ke splasknutí bublin na trzích nemovitostí, k rozsáhlým ztrátám finančních institucí, které byly sanovány z veřejných rozpočtů, a k hlubokému propadu reálného hrubého domácího produktu a následně i rozpočtových příjmů v mnoha státech eurozóny. Avšak na druhé straně je nutné přiznat, že samotná světová finanční a ekonomická krize nebyla tou hlavní příčinou dluhové a institucionální krize v eurozóně probíhající od roku 2010.

Zásadním problémem bylo, že světová finanční a ekonomická krize dopadla na jednotlivé země měnové unie asymetricky, tedy její důsledky v různých zemích byly odlišné. To bylo způsobeno tím, že i v době před krizí byly mezi zeměmi eurozóny značné rozdíly v úrovni různých ekonomických ukazatelů, jako například hrubého domácího produktu na obyvatele, míry inflace, míry nezaměstnanosti, salda veřejných rozpočtů a veřejného dlu-

hu. Země eurozóny jsou přitom svázány jednotnou měnovou politikou Evropské centrální banky. Tato jednotná měnová politika má pak v různých zemích eurozóny různou odezvu, různé důsledky. Některým zemím eurozóny tato jednotná měnová politika vyhovuje, pro jiné je však příliš přísná, pro další naopak příliš uvolněná.

Hlavní příčinou dluhové a institucionální krize v eurozóně jsou tedy značné ekonomické rozdíly mezi jednotlivými státy měnové unie, které však existují už od vzniku eurozóny v roce 1999. Proč se ale do eurozóny dostaly tak ekonomicky rozdílné státy, že to za určitých podmínek ohrožuje samotnou existenci jednotné evropské měny? Protože vznik eurozóny nebyl primárně ekonomickým, ale politickým rozhodnutím. Zavedení eura v roce 1999 bylo výrazem ambicí Evropské unie pokročit dále v integraci poté, co byl počátkem 90. let minulého století vytvořen jednotný trh EU s volným pohybem zboží, služeb, kapitálu a osob. Tato integrační ambice byla vyjádřena ve sloganu „One Market, One Money“.

Zavedení eura tedy sledovalo zejména politické cíle v podobě užší evropské integrace a vytvoření jednotnějšího politického a ekonomického celku v Evropě, který by byl rovnocenným partnerem světových velmocí, v té době především USA, později i Číny. Proto byl start měnové unie v roce 1999 doprovázen řadou výroků předních evropských



→ politických představitelů, které na tyto politické cíle ukazovaly. Například bývalý španělský premiér Felipe González v květnu 1998 prohlásil: „*Jednotná měna je ve své podstatě rozhodnutím politického charakteru... Potřebujeme sjednocenou Evropu. Nesmíme nikdy zapomenout na to, že euro je nástrojem tohoto projektu.*“ Bývalý německý kancléř Gerhard Schröder se zase v listopadu 1998 k projektu jednotné měny vyjádřil následovně: „*Naše budoucnost začíná 1. lednem 1999. Euro je evropským klíčem do 21. století. Éra nezávislých národních fiskálních a hospodářských politik skončila.*“ Ani bývalý předseda Evropské komise Romano Prodi ve svých vyjádřeních nijak neskrýval, že zavedení jednotné měny euro sleduje politické cíle EU. 9. dubna 1999 pro Financial Times prohlásil: „*Dvěma pilíři národního státu jsou meč a měna. Tomu je teď konec.*“ V rozhovoru pro CNN dne 1. ledna 2002 pak uvedl: „*Historickým významem eura je vytvořit ve světě bipolární ekonomiku.*“⁹

Tyto politické cíle a integrační ambice Evropské unie však neměly oporu v ekonomické realitě členských států EU, které se měly do projektu jednotné měny zapojit. Přestože mezi nimi existovaly značné ekonomické rozdíly, instituce Evropské unie vždy usilovaly o to, aby do eurozóny vstoupil co největší počet členských států, včetně těch, které k tomu neměly ekonomické předpoklady. Ke vstupu do eurozóny sice musí příslušná země splnit pět ekonomických konvergenčních kritérií, která stanovují nejvyšší přípustné hodnoty pro její rozpočtový deficit, veřejný dluh, míru inflace, dlouhodobou úrokovou míru a kolísání měnového kurzu, avšak tato konvergenční kritéria sledují spíše krátkodobý, nikoli dlouhodobý vývoj příslušné ekonomiky, nepodávají ucelený obraz o této ekonomice a v neposlední řadě jsou definována tak, aby umožňovala v případě potřeby i benevolentní výklad a hodnocení jejich plnění.

Proto se mohlo stát, že už při vzniku eurozóny v roce 1999 jednotnou měnu zavedlo 11 z tehdejších

šich 15 členských států EU, že dnes je v eurozóně 19 ze současných 28 členů EU a že ekonomické rozdíly mezi jednotlivými státy eurozóny jsou tak velké, že jednotná měnová politika Evropské centrální banky má v různých zemích eurozóny, jak už bylo uvedeno výše, různé důsledky.

Dalším velkým problémem v konstrukci evropské měnové unie je, že eurozóna od svého vzniku postrádala a dosud postrádá mechanismy, které mohou rozdílné účinky jednotné měnové politiky v různých zemích kompenzovat. Těmito mechanismy jsou společná fiskální politika a dostatečně velký společný rozpočet eurozóny (v rozsahu 10–20 % HDP), které by umožňovaly přímé fiskální transfery z ekonomicky stabilních a prosperujících zemí eurozóny do zemí, které se potýkají se závažnými hospodářskými a rozpočtovými problémy. Vytvoření takových kompenzačních mechanismů je však v Evropské unii politicky neprůchodné, a to nejen v současnosti, ale i v dlouhodobější perspektivě.

Současný společný rozpočet EU má velikost 1 % HDP Evropské unie a snahy Evropské komise z roku 2013 o jeho navýšení, byť jen nepatrné o 0,01 % HDP, ztroskotaly na odmítavém stanovisku největších plátců do rozpočtu EU, zejména Německa. Ani požadavky některých institucí EU na zavedení společného dluhopisu pro eurozónu, které zaznívaly zejména v prvních letech eurokrize, nebyly vyslyšeny. Největším odpůrcem společného dluhopisu pro eurozónu bylo opět Německo, protože takový dluhopis by měl vyšší výnos než německé vládní dluhopisy se stejnou dobou splatnosti a jeho emise by prodražila obsluhu německého vládního dluhu. Navíc ratingové agentury prohlásily, že vzhledem ke skutečnosti, že emitentem společného dluhopisu pro eurozónu by nebyla společná vláda eurozóny, protože taková neexistuje, daly by společnému dluhopisu pro eurozónu rating té nejhorší země měnové unie (tj. Řecka).

⁹ Klaus, V.: *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země. Přednáška v CATO Institute, Washington, D. C., 20. 11. 2003. Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, leden 2004.*

4. Neuspokojivé výsledky řešení krize v eurozóně

Akutní dluhovou a institucionální krizi eurozóny z let 2010–2012, která hrozila zánikem měnové unie, se sice nakonec podařilo přijetím řady protikrizových opatření utlmit, podařilo se zabránit bezprostřední hrozbě rozpadu eurozóny. Avšak události z období 2013–2015 ukazují, že dluhová a institucionální krize v eurozóně stále doutná a čas od času její symptomy znovu viditelně vyplavou na povrch. Pak jsou opět přijímána opatření, která ztlumí projevy krize v eurozóně, avšak neřeší její podstatu, její skutečné příčiny uvedené výše.

Ke ztlumení projevů krize v měnové unii (tedy nikoli k odstranění jejich skutečných příčin) byla přijata opatření různého charakteru jednak členskými státy EU, respektive eurozóny, jednak Evropskou centrální bankou.

Pokud jde o opatření přijatá členskými státy EU, respektive eurozóny, nejprve byly na období 2010–2013 vytvořeny dočasné záchranné mechanismy pro krizi postižené země eurozóny – Evropský nástroj finanční stability (EFSF), který poskytoval finanční pomoc z prostředků členských států eurozóny, a Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), který poskytoval finanční pomoc z prostředků zemí EU stojících mimo eurozónu. Od října 2012 pak funguje stálý záchranný mecha-

nismus eurozóny pro členské země v obtížích – Evropský mechanismus stability (ESM), který poskytuje finanční pomoc pouze z prostředků členských států eurozóny.

Pro úplnost dodejme, že první finanční pomoc Řecku se odehrála mimo rámec uvedených záchranných mechanismů, druhá finanční pomoc Řecku byla realizována prostřednictvím EFSF a třetí finanční pomoc Řecku prostřednictvím ESM. Na finanční pomoci Irsku a Portugalsku se podílely EFSF a EFSM a finanční pomoc pro Španělsko a Kypr byla čerpána z ESM. Tři země eurozóny již čerpání finanční pomoci ukončily – Irsko a Španělsko v prosinci 2013, Portugalsko v červnu 2014. Další dvě země eurozóny – Řecko a Kypr – v čerpání finanční pomoci pokračují. Celková výše finanční pomoci pro těchto pět států měnové unie představuje stěží uvěřitelných téměř 500 mld. eur a její rozdělení mezi jednotlivé země je uvedeno v tabulce 3.

Fungování stálého Evropského mechanismu stability bylo právně zakotveno novelizací primárního práva EU, konkrétně článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Uvedená novelizace vstoupila v účinnost v květnu 2013.

Dále byly přijaty nové dokumenty sekundárního práva EU. Byl novelizován Pakt stability a růstu, zpřísněn rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny a zaveden makroekonomický dohled pro člen-

Tabulka č. 3 » Finanční pomoc pěti zemím eurozóny

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



ské státy EU prostřednictvím souboru pěti nařízení a jedné směrnice zvaného six pack. Tento soubor šesti předpisů EU vstoupil v účinnost v prosinci 2011. Další zpřísnění pravidel pro státy eurozóny nacházející se v postupu při nadměrném schodku a čerpající finanční pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny přinesl soubor dvou

členská země mohla v případě závažných ekonomických obtíží čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability. Smlouva vstoupila v účinnost v roce 2013.

V roce 2014 pak započala realizace dalšího opatření, které by mělo pomoci vyřešit krizi eurozóny – bylo zahájeno vytváření bankovní unie.

Politické cíle a integrační ambice Evropské unie neměly oporu v ekonomické realitě členských států EU, které se měly do projektu jednotné měny zapojit. Přestože mezi nimi existovaly značné ekonomické rozdíly, instituce Evropské unie vždy usilovaly o to, aby do eurozóny vstoupil co největší počet členských států, včetně těch, které k tomu neměly ekonomické předpoklady.

nařízení zvaný two pack. Ten vstoupil v účinnost v květnu 2013.

Mimo rámec primárního a sekundárního práva EU byla podepsána a ratifikována Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jejímž cílem je ještě více utužit fiskální disciplínu v členských státech eurozóny. Smluvními stranami je 25 z 28 členských zemí EU (výjimku tvoří Velká Británie, Česká republika a Chorvatsko). Smlouva zavádí sledování nikoli celkového rozpočtového salda, ale tzv. strukturálního rozpočtového salda, což je saldo veřejných rozpočtů očištěné o vliv ekonomického cyklu a jednorázových a dočasných opatření. Smlouva členským zemím eurozóny stanovuje povinnost udržovat strukturální rozpočtové deficity nižší než 0,5 % HDP (přičemž země s veřejným dluhem výrazně nižším než 60 % HDP a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou mít strukturální rozpočtové deficity nižší než 1 % HDP). Smlouva dále stanovuje povinnost členů eurozóny zavést výše uvedená rozpočtová pravidla do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona. Ratifikace smlouvy ze strany příslušné členské země eurozóny je také podmínkou pro to, aby tato

Akutní dluhovou krizi v eurozóně pomohla ukončit také opatření přijatá Evropskou centrální bankou. Ta spočívala a dosud spočívají v realizaci extrémně uvolněné měnové politiky, konkrétně v nastavení základních úrokových sazeb do blízkosti nuly, případně až do záporných hodnot, a v kvantitativním uvolňování měnové politiky v podobě nákupů cenných papírů Evropskou centrální bankou na sekundárním trhu. Od března 2015 až do září 2016 běží program nákupů cenných papírů Evropskou centrální bankou v hodnotě 60 mld. eur měsíčně, z toho 10 mld. eur připadá na pokračování již dříve zahájených nákupů aktiv soukromého sektoru, 6 mld. eur je určeno na nákupy dluhopisů nadnárodních evropských institucí (Evropské unie, Evropské investiční banky, Evropského mechanismu stability aj.) a zbývajících 44 mld. eur tvoří nákupy vládních dluhopisů členských zemí eurozóny.¹⁰ Při předpokládané délce programu kvantitativního uvolňování 19 měsíců a měsíční hodnotě nakoupených cenných papírů 60 mld. eur by Evropská centrální banka měla za celé období kvantitativního uvolňování nakoupit cenné papíry v gigantickém objemu 1140 mld. eur.

Jak je z výše uvedeného přehledu patrné, do-

¹⁰ Dědek, O.: Základní fakta o kvantitativním uvolňování ECB. <http://www.zavedenieura.cz>, 25. 3. 2015.

sud přijatá protikrizová opatření vedou k dalšímu prohlubování integrace v rámci eurozóny. Stále užší integrace eurozóny by podle svých zastánců měla vést k překonání eurokrize. Zastánci prohlubování integrace přitom navrhuji jít ještě dále nad rámec již přijatých protikrizových opatření – po zavedení bankovní unie by podle jejich názoru měla být postupně vytvořena také fiskální unie a nakonec i politická unie, což by vedlo k vytvoření federativního státního útvaru v rámci eurozóny.

Odpůrci této cesty však namítají, že federalizace eurozóny jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladné řešení eurokrize a že stejně není možné touto cestou krizi

v eurozóně trvale vyřešit. Podle jejich názoru by lepším řešením bylo vystoupení nejproblémovějších států z měnové unie.

Vývoj makroekonomických ukazatelů eurozóny a jejích členských států od roku 2010 přitom dává za pravdu spíše odpůrcům stále více integrované eurozóny. Téměř šest let realizace záchranné politiky a vytváření nového institucionálního rámce eurozóny prozatím nevedlo k předpokládaným výsledkům. Nedokázalo ani zabránit rozšíření dluhové krize do většího počtu zemí eurozóny, ani uvést většinu zemí eurozóny na dráhu dlouhodobějšího dynamičtějšího ekonomického růstu a udržitelného vývoje veřejných financí. Naopak,

Tabulka č. 4 » Růst reálného HDP v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007–2015 (v %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹⁾
Řecko	3,5	-0,4	-4,4	-5,4	-8,9	-6,6	-3,9	0,8	-1,4
Kypr	4,9	3,6	-2,0	1,4	0,3	-2,4	-5,4	-2,3	1,2
Irsko	5,5	-2,2	-5,6	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2	6,0
Portugalsko	2,5	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,7
Španělsko	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,1
Slovinsko	6,9	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0	2,6
Itálie	1,5	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,9
Francie	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,1
Německo	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,4	0,3	1,6	1,7
Rakousko	3,6	1,5	-3,8	1,9	2,8	0,8	0,3	0,4	0,6
Slovensko	10,7	5,4	-5,3	4,8	2,7	1,6	1,4	2,4	3,2
Eurozóna	3,0	0,5	-4,6	2,0	1,6	-0,8	-0,3	0,9	1,6
Česko	5,5	2,7	-4,8	2,3	2,0	-0,9	-0,5	2,0	4,3
Polsko	7,2	3,9	2,6	3,7	5,0	1,6	1,3	3,3	3,5
Maďarsko	0,4	0,8	-6,6	0,7	1,8	-1,7	1,9	3,7	2,9
Švédsko	3,4	-0,6	-5,2	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,3	3,0
Dánsko	0,8	-0,7	-5,1	1,6	1,2	-0,7	-0,5	1,1	1,6
Velká Británie	2,6	-0,5	-4,2	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,5
Evropská unie	3,1	0,5	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,4	1,9
USA	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,6

¹⁾ prognóza podle European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission

Pramen: European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission; Eurostat



→ **Tabulka č. 5 » Míra nezaměstnanosti v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007–2015**
(v %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹⁾
Řecko	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	25,7
Kypr	3,9	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15,6
Irsko	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,5
Portugalsko	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6
Španělsko	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,3
Slovinsko	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,4
Itálie	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	12,2
Francie	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
Německo	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,7
Rakousko	4,9	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	6,1
Slovensko	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,6
Eurozóna	7,5	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	11,0
Česko	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,2
Polsko	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,6
Maďarsko	7,4	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	7,1
Švédsko	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,7
Dánsko	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6	6,1
Velká Británie	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,4
Evropská unie	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,5
USA	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3

¹⁾ prognóza podle European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission

Pramen: European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission; Eurostat

V posledních letech je možné v EU pozorovat nárůst volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Migrační krize v EU tento trend dále posílila. Protože hlavní proud evropských politických stran dosud podporoval stále těsnější evropskou integraci a tímto směrem je také orientováno současné znění práva EU a fungování institucí Evropské unie, může významné posilování volebních výsledků politických stran odmítajících současnou podobu evropské integrace vést k politické krizi v EU a k celkové krizi evropského integračního procesu. Rozpad Evropské unie tak už není jen hypotetický scénář.

veřejný dluh většiny zemí eurozóny se po celou dobu realizace protikrizových opatření, tedy v období 2010–2015, zvyšoval.

Jak vyplývá z údajů v tabulkách 4 až 7, v letech 2010–2015 činil průměrný roční růst reálného HDP v eurozóně pouze 0,8 % a míra nezaměstnanosti se pohybovala v rozmezí 10–12 %. V roce 2015 se růst reálného HDP v eurozóně sice zrychlil, avšak stále na nepřilíživě vysokou hodnotu 1,6 %, míra nezaměstnanosti pak poklesla, ale pouze mírně na 11 %. V období 2010–2015 sice došlo v průměru eurozóny k poklesu deficitu veřejných rozpočtů z 6,2 % HDP na 2 % HDP, avšak to nestačilo ke změ-

ně trendu nárůstu veřejného dluhu. Veřejný dluh se v průměru eurozóny zvýšil z 83,8 % HDP v roce 2010 na 94 % HDP v roce 2015.

Lépe než v průměru eurozóny se většina sledovaných makroekonomických ukazatelů vyvíjela v průměru Evropské unie. V letech 2010–2015 činil průměrný roční růst reálného HDP v EU 1,1 %, byl tedy o 0,3 procentního bodu vyšší než v průměru eurozóny. Průměrná míra nezaměstnanosti v EU se v uvedeném období pohybovala v rozmezí 9,5–11 %, a byla tedy nižší než v eurozóně. V roce 2015 růst reálného HDP v průměru EU zrychlil na 1,9 %, tedy na vyšší hodnotu než v eurozóně, míra neza-

Tabulka č. 6 » Saldo veřejných rozpočtů v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007–2015 (v % HDP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹⁾
Řecko	-6,7	-10,2	-15,2	-11,2	-10,2	-8,8	-12,4	-3,6	-4,6
Kypř	3,2	0,9	-5,5	-4,8	-5,7	-5,8	-4,9	-8,9	-0,7
Irsko	0,3	-7,0	-13,8	-32,3	-12,5	-8,0	-5,7	-3,9	-2,2
Portugalsko	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-3,0
Španělsko	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,5	-10,4	-6,9	-5,9	-4,7
Slovinsko	-0,1	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4,1	-15,0	-5,0	-2,9
Itálie	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6
Francie	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,8
Německo	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,9
Rakousko	-1,3	-1,4	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-1,3	-2,7	-1,9
Slovensko	-1,9	-2,3	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,8	-2,7
Eurozóna	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,6	-2,0
Česko	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-4,0	-1,3	-1,9	-1,9
Polsko	-1,9	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,8
Maďarsko	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,5	-2,3
Švédsko	3,3	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,7	-1,4
Dánsko	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,6	-1,3	1,5	-3,3
Velká Británie	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7	-4,4
Evropská unie	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0	-2,5
USA	-2,8	-6,4	-12,6	-12,0	-10,6	-8,8	-5,3	-4,9	-4,0

¹⁾ prognóza podle European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission

Pramen: European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission; Eurostat



→ **Tabulka č. 7 » Veřejný dluh v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007–2015 (v % HDP)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹⁾
Řecko	103,1	109,4	126,7	146,2	172,0	159,4	177,0	178,6	194,8
Kypr	53,9	45,1	53,9	56,3	65,8	79,3	102,5	108,2	106,7
Irsko	23,9	42,4	61,8	86,8	109,3	120,2	120,0	107,5	99,8
Portugalsko	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	128,2
Španělsko	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	100,8
Slovinsko	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8	84,2
Itálie	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3	133,0
Francie	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6	96,5
Německo	63,6	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9	71,4
Rakousko	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,2	86,6
Slovensko	29,9	28,2	36,0	40,8	43,3	51,9	54,6	53,5	52,7
Eurozóna	64,9	68,5	78,3	83,8	86,0	89,3	91,1	92,1	94,0
Česko	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,7	45,2	42,7	41,0
Polsko	44,2	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4	51,4
Maďarsko	65,6	71,6	78,0	80,6	80,8	78,3	76,8	76,2	75,8
Švédsko	38,3	36,8	40,4	37,6	36,9	37,2	39,8	44,9	44,7
Dánsko	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,1	40,2
Velká Británie	43,5	51,7	65,7	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2	88,3
Evropská unie	57,8	61,0	73,0	78,4	81,0	83,8	85,5	86,8	87,8
USA	62,4	76,5	89,5	94,8	99,1	102,4	104,1	105,2	105,3

¹⁾ prognóza podle European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission
Pramen: European Economic Forecast — Autumn 2015, European Commission; Eurostat

městnanosti v průměru EU pak klesla na 9,5 %, což je o 1,5 procentního bodu nižší úroveň než v průměru eurozóny. Poměr deficitu veřejných rozpočtů k HDP byl v letech 2010–2015 v průměru EU sice asi o 0,5 procentního bodu vyšší než v průměru eurozóny, avšak poměr veřejného dluhu k HDP byl ve sledovaném období v průměru EU o 5–6 procentních bodů nižší než v průměru eurozóny. V roce 2015 činil veřejný dluh v průměru EU 87,8 % HDP v porovnání s hodnotou 94 % HDP v průměru eurozóny.

Jestliže v období 2010–2015 se většina sledovaných makroekonomických ukazatelů vyvíjela

v průměru Evropské unie, tj. se započtením výsledků zemí nacházejících se mimo eurozónu, lépe než v průměru eurozóny, znamená to, že celková ekonomická situace v zemích, které si zachovaly své národní měny, byla po celé sledované období lepší než v zemích, které zavedly euro. To je závažné zjištění.

Ještě závažnější zjištění je, že v posledních téměř šesti letech realizace záchranné politiky a vytváření nového institucionálního rámce eurozóny došlo k dalšímu nárůstu makroekonomických rozdílů mezi členskými státy měnové unie. Tuto skutečnost můžeme ilustrovat na makroekonomickém

vývoji pěti zemí eurozóny, které čerpaly, nebo dosud čerpají finanční pomoc (viz tabulky 4 až 7).

Jedinou zemí z této pětice, o které můžeme na základě současných makroekonomických dat říci, že překonala dluhovou krizi, je Irsko, které již ukončilo čerpání finanční pomoci. Irský reálný HDP v období 2010–2015 setrvale rostl, v letech 2014–2015 dokonce o výrazných 5–6 %. Po ztrojnásobení irské míry nezaměstnanosti v období dluhové krize (z předkrizové úrovně necelých 5 % na téměř 15 % v letech 2011–2012) začala míra nezaměstnanosti v Irsku výrazně klesat (na 9,5 % v roce 2015), avšak stále zůstává na dvojnásobku předkrizové úrovně. Období dluhové krize je v Irsku spojeno s nejvyšším nárůstem rozpočtového schodku ze všech zemí eurozóny (na více než 32 % HDP v roce 2010), následně však došlo k jeho výraznému poklesu až na zhruba 2 % HDP v roce 2015. Veřejný dluh Irska se v období dluhové krize zpětinašobil (z předkrizové úrovně 24 % HDP na 120 % HDP v letech 2012–2013), avšak od roku 2014 poměrně rychle klesá, v roce 2015 by se měl podle prognózy Evropské komise irský veřejný dluh snížit na necelých 100 % HDP (stále to však představuje čtyřnásobek předkrizové úrovně).

V dalších dvou zemích, které již čerpání finanční pomoci ukončily – v Portugalsku a Španělsku –, je makroekonomická situace horší než v Irsku. Obě země byly v období 2010–2015 celkem tři roky v hospodářské recesi. V roce 2014 vykázaly pouze slabý ekonomický růst kolem 1 %, v roce 2015 se pak růst jejich reálného HDP zrychlil –

v případě Portugalska na téměř 2 % a v případě Španělska na 3 %. V období dluhové krize se v těchto dvou zemích prudce zvýšila míra nezaměstnanosti – z předkrizových 8–9 % až na 16 % v Portugalsku a 26 % ve Španělsku v roce 2013. Od roku 2014 vykazují obě země pozvolný pokles míry nezaměstnanosti – na 13 % v Portugalsku a 22 % ve Španělsku v roce 2015. V obou zemích došlo ve sledovaném období také k razantnímu nárůstu rozpočtového deficitu až na více než 10 % HDP. Posléze jejich rozpočtový schodek sice klesl, ale v roce 2015 ve Španělsku stále překračuje a v Portugalsku jen těsně splňuje maximálně povolený limit 3 % HDP daný Paktem stability a růstu. Velmi výrazně v těchto státech v porovnání s předkrizovou úrovní stoupl rovněž veřejný dluh – v Portugalsku téměř dvojnásobně na 130 % HDP v roce 2014, respektive 128 % HDP v roce 2015, ve Španělsku dokonce téměř trojnásobně na 99 % HDP v roce 2014, respektive 101 % HDP v roce 2015. V těchto dvou zemích tedy zatím nelze – na rozdíl od Irska – pozorovat významný trend snižování veřejného dluhu.

Stále nepříznivá – i když v rozdílné míře – makroekonomická situace přetrvává také v dalších dvou zemích eurozóny, které dosud čerpají finanční pomoc – v Řecku a na Kypru. V Řecku po abnormálně dlouhé a hluboké hospodářské recesi v letech 2008–2013 přišlo nepatrné oživení růstu reálného HDP v roce 2014, aby v roce 2015 řecká ekonomika opět spadla do recese. Kumulativní propad řeckého reálného HDP činil v letech 2008–

V roce 2015 má všech pět zemí eurozóny postižených dluhovou krizí vyšší veřejný dluh než v době, kdy v nich dluhová krize vypukla a kdy začala být realizována protikrizová opatření. Trend nárůstu veřejného dluhu se zatím podařilo zlomit pouze v Irsku, jeho veřejný dluh začal výrazněji klesat, avšak stále zůstává nad úrovní z počátku dluhové krize. V Portugalsku a na Kypru se nárůst veřejného dluhu zastavil, ale jeho úroveň je vyšší než na začátku dluhové krize. V Řecku a ve Španělsku se veřejný dluh stále zvyšuje. To jsou velmi neuspokojivé výsledky realizovaného způsobu řešení dluhové krize v eurozóně.



→ -2015 téměř 27 %. Kypr se po propadech reálného HDP v letech 2012–2014 vrátil ke slabému ekonomickému růstu kolem 1 % v roce 2015. V obou zemích došlo v období dluhové krize k prudkému zvýšení míry nezaměstnanosti – v Řecku z předkrizové úrovně 8 % na zhruba 27 % v letech 2013–2014, na Kypru z necelých 4 % dosahovaných před krizí na 16 % v letech 2013–2014. V roce 2015 došlo v obou zemích jen k velmi mírnému poklesu míry nezaměstnanosti. V letech 2008–2013 Řecko setrvalo vykazovalo velmi vysoký rozpočtový deficit 9–15 % HDP, v roce 2014 řecký rozpočtový schodek klesl na 3,6 % HDP, avšak v roce 2015 by se měl podle prognózy Evropské komise opět zvýšit na 4,6 % HDP. Rozpočtový deficit Kypru zůstával v období 2009–2013 v rozmezí 5–6 % HDP, v roce 2014 se pak výrazně zvýšil na 9 % HDP, avšak v roce 2015 by měl podle prognózy Evropské komise klesnout na necelé 1 % HDP. Obě země také čelily velmi nepříznivému vývoji veřejného dluhu. Řecký veřejný dluh se z předkrizové úrovně 103 % HDP zvýšil na 179 % HDP v roce 2014 a podle prognózy Evropské komise by měl v roce 2015 ještě dále výrazně vzrůst na 195 % HDP, což je nejvyšší úroveň ze všech zemí eurozóny. Veřejný dluh Kypru se z úrovně kolem 50 % HDP dosahované před krizí zvýšil na 108 % HDP v roce 2014, v roce 2015 se pak má podle prognózy Evropské komise jen velmi mírně snížit.

V roce 2015 má tedy všech pět zemí eurozóny postižených dluhovou krizí vyšší veřejný dluh než v době, kdy v nich dluhová krize vypukla a kdy začala být realizována protikrizová opatření. Trend nárůstu veřejného dluhu se zatím podařilo zlomit pouze v Irsku, jeho veřejný dluh začal výrazněji klesat, avšak stále zůstává nad úrovní z počátku dluhové krize. V Portugalsku a na Kypru se nárůst veřejného dluhu zastavil, ale jeho úroveň je vyšší než na začátku dluhové krize. V Řecku a ve Špa-

nělsku se veřejný dluh stále zvyšuje. To jsou skutečně velmi neuspokojivé výsledky realizovaného způsobu řešení dluhové krize v eurozóně.

5. Čeká Evropskou unii dezintegrace?

Evropská unie čelí několika závažným krizím najednou. Primárně tyto krize nejsou importovány zvnějšku, ale jsou vyvolány pozoruhodnou kombinací na jedné straně nerealistických ambicí Evropské unie v postupu a prohlubování evropské integrace, ve snaze o další rozšiřování EU a v pokusech o „řešení“ komplikovaných problémů mimo Evropskou unii a na druhé straně neschopnosti Evropské unie efektivně řešit krize vyvolané touto její nerealisticky ambiciózní politikou. To platí pro dluhovou krizi v eurozóně, pro krizi ve vztazích s Ruskem i pro migrační krizi. Přijímání opatření k řešení krizí trvá v EU neadekvátně dlouhou dobu a přijatá opatření navíc spíše jen zmírňují důsledky krizí, namísto aby odstraňovala jejich příčiny.

Nahromaděné krize v Evropské unii se pak promítají do vývoje názorů občanů členských států EU na fungování Evropské unie. V posledních letech je možné v EU pozorovat nárůst volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Migrační krize v EU tento trend dále posílila. Protože hlavní proud evropských politických stran dosud podporoval stále těsnější evropskou integraci a tímto směrem je také orientováno současné znění práva EU a fungování institucí Evropské unie, může významné posilování volebních výsledků politických stran odmítajících současnou podobu evropské integrace vést k politické krizi v EU a k celkové krizi evropského integračního procesu. Rozpad Evropské unie tak už není jen hypotetický scénář.

LITERATURA A PRAMENY

1. *Další krůčky Řecka k 130 mld. EUR: schválení nových škrtů a holandské i finské „ano“.* Francie odhlavala ESM. <http://www.patria.cz>, 29. 2. 2012
2. *Další překvapení z Řecka: zemi chybí ještě víc peněz, než se vědělo.* <http://byznys.ihned.cz>, 26. 9. 2012
3. *Dál už bez pomoci. Záchranný program pro Řecko skončí v úterý.* <http://byznys.ihned.cz>, 27. 6. 2015
4. DĚDEK, O.: *Základní fakta o kvantitativním uvolňování ECB.* <http://www.zavedenieura.cz>, 25. 3. 2015 (<http://www.zavedenieura.cz/cs/narodni-koordinacni-skupina/tiskove-centrum/aktuality/2015/zakladni-fakta-o-quantitativnim-uvolnova-2437>)
5. *Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010
6. *European Economic Forecast – Autumn 2015.* European Commission, November 2015
7. *Eurozóna dala zelenou ESM i uvolnění dalších peněz pro Portugalsko.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
8. *Eurozóna schválila 130 mld. EUR pro Řecko. Privátní sektor odepíše 75 %. Budou ke ztrátám donuceni všichni věřitelé? Co CDS?* <http://www.patria.cz>, 21. 2. 2012
9. *Eurozóna schválila pomoc Kypru. Velcí věřitelé ztratí až 40 %.* <http://www.patria.cz>, 25. 3. 2013
10. *EU schválila 85 mld. EUR pomoci Irsku, zárukou se na ní bude podílet i ČR.* <http://www.patria.cz>, 29. 11. 2010
11. *EU schválila záchranných 78 miliard eur pro Portugalce. Ručit budou i Češi.* <http://byznys.ihned.cz>, 16. 5. 2011
12. *EU vzkázala Řecku: Cesta z obřího dluhu je ambiciózní, ale dosažitelná.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 2. 2010
13. *Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla.* <http://zpravy.idnes.cz>, 4. 8. 2015
14. *Jednání Euroskupiny o Řecku opět skončilo bez dohody. Dění v Bruselu pokračuje summitem EU.* <http://byznys.ihned.cz>, 25. 6. 2015
15. KLAUS, V.: *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země.* Přednáška v CATO Institute, Washington, D. C., 20. 11. 2003. Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, leden 2004
16. *Konečně dohoda! Řecko bude moci začít jednat o třetím záchranném programu.* <http://www.patria.cz>, 13. 7. 2015
17. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
18. *Lagardeová (MMF): Řecku musíme dát dva roky navíc.* <http://www.patria.cz>, 11. 10. 2012
19. *Madrid dostal slíbených 39,5 mld. eur na pomoc bankám.* <http://www.patria.cz>, 12. 12. 2012
20. *Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu.* <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015
21. *Ministři financí eurozóny přiklepli Řecku rekordních 110 miliard eur.* <http://finweb.ihned.cz>, 3. 5. 2010
22. *Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami.* <http://zpravy.idnes.cz>, 25. 8. 2015
23. *Němečtí ústavní soudci schválili záchranný fond ESM. O co v něm jde?* <http://byznys.ihned.cz>, 13. 9. 2012
24. *Orbán zdůrazňoval potřebu chránit hranici EU před migrační vlnou.* <http://www.ceskenoviny.cz>, 3. 9. 2015
25. *První pomoc Řecku? Jen kapka na rozpálená kamna, píše německý list.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 24. 4. 2010



26. Řecká hodina H se blíží, bez dohody hrozí Grexit. <http://www.patria.cz>, 7. 7. 2015
27. Řecko je zase o krok blíže bankrotu. Jednání Euroskupiny skončilo bez dohody. <http://zahranicni.ihned.cz>, 18. 6. 2015
28. Řecko schválilo další balík požadovaných reforem. <http://www.patria.cz>, 23. 7. 2015
29. Řecko schválilo reformy, euroskupina souhlasí s finanční pomocí. <http://www.patria.cz>, 16. 7. 2015
30. Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčít přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 5. 2010
31. Řecko zahajuje odkup dluhopisů. Dluh země se má snížit o více než 20 miliard eur. <http://byznys.ihned.cz>, 3. 12. 2012
32. Řekové poslali věřitelům nový plán reforem. Těm se ale kvůli nízkým škrtům nelíbí. <http://byznys.ihned.cz>, 10. 6. 2015
33. Řekové řekli v referendu věřitelům NE, vláda věří v rychlou dohodu. <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015
34. Sedmnáctihodinový maraton skončil. Eurozóna se dohodla s Řeckem. <http://ekonomika.idnes.cz>, 13. 7. 2015
35. Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance. European Commission, <http://ec.europa.eu>, 14. 3. 2012
36. Summit EU: Zavedení jednotného bankovního dohledu se odkládá, od ledna určitě nebude. <http://byznys.ihned.cz>, 18. 10. 2012
37. Syriza jasně vyhrála řecké volby, euro pak citelně kleslo vůči dolaru. <http://zpravy.idnes.cz>, 26. 1. 2015
38. Španělsko už chystá žádost o finanční pomoc. Obává se ale podmínek Německa. <http://byznys.ihned.cz>, 2. 10. 2012
39. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels, 2. 3. 2012
40. Tsipras vyhlásil referendum, Řekové rozhodnou o dohodě s věřiteli. <http://zpravy.idnes.cz>, 27. 6. 2015
41. Ustupte, nebo zbankrotujete! Atény čelí ultimátu. <http://www.patria.cz>, 12. 6. 2015
42. Věřitelé nás vydírají, prohlásil mluvčí Syrize. <http://www.patria.cz>, 25. 6. 2015
43. Věřitelé odmítli řecký návrh reforem, dohoda v nedohlednu. <http://www.patria.cz>, 24. 6. 2015
44. Výměna dluhopisů prošla řeckým parlamentem. Jak to bude se zapojením MMF do pomoci Řecku a navýšením ESM Berlínu navzdory? <http://www.patria.cz>, 23. 2. 2012
45. Weber: Nulové riziko kolapsu eura a odchodu Řecka z unie. <http://www.patria.cz>, 28. 4. 2010
46. Zaorálek: Evropa je přetížena, integraci další vlny uprchlíků nezvládne. <http://zpravy.idnes.cz>, 9. 11. 2015
47. European Financial Stabilisation Mechanism (http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm)
48. European Financial Stability Facility (<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>)
49. European Stability Mechanism (<http://www.esm.europa.eu>)
50. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
51. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
52. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
53. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Population (demography, migration and projections) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, eurozóna, euro, integrace, dezintegrace, Rusko, migrace, migrační krize, dluhová krize, makroekonomické indikátory

Accumulation of crises in the EU: the beginning of European disintegration?**ABSTRACT**

The article focuses on the causes and consequences of the accumulation of several serious crises in today's European Union – the debt crisis in the euro area since 2010, the crisis of the EU's relations with Russia since 2014, and the migration crisis since 2015. The analyses show that the main cause of these crises and their accumulation is the current functioning of the European Union – unrealistic, excessive ambitions of the EU in deepening of European integration, in pursuit of further enlargement of the EU and in attempts to interfere in the complicated problems outside the EU, as well as the inability of the EU to effectively deal with the crises caused by its unrealistically ambitious policy. The accumulated crises in the European Union also have political consequences in the form of increasing percentage share of vote of political parties critical to the current functioning of the EU and further deepening of European integration. This can result in the overall crisis of the European integration process and in disintegration of the European Union.

KEYWORDS

European Union, euro area, euro, integration, disintegration, Russia, migration, migration crisis, debt crisis, macroeconomic indicators

JEL CLASSIFICATION

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



Migrační krize v Evropské unii pohledem práva EU

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

* Evropská unie čelí v roce 2015 vážné migrační vlně. Z dostupných dat Eurostatu (statistického úřadu EU) plyne, že v první polovině roku 2015 požádalo v EU o mezinárodní ochranu přibližně 400 000 osob, což představuje nárůst o 86 % oproti stejnému období v předchozím roce. Největší nárůst žádostí (v absolutních číslech) byl zaznamenán u osob pocházejících ze Sýrie, následovaly Afghánistán, Albánie, Irák, Kosovo, Pákistán a Ukrajina. V období červen 2014 až červen 2015 požádalo o ochranu v EU celkem 154 000 osob pocházejících ze Sýrie, 88 500 z Kosova, 64 000 z Afghánistánu a více než 30 000 z Albánie, Iráku a Eritreje.

V souvislosti s diskusemi, ve které zemi mají migranti žádat o azyl, se objevují termíny jako Dublinské nařízení apod., málokdy se však detailněji objasní, co je jejich obsahem. Obecně platí, že problematika migrace je upravena v řadě dokumentů mezinárodního práva, práva Evropské unie i v dokumentech jednotlivých členských států, běžný občan se ale v této problematice příliš neorientuje. Cílem článku je proto představit a analyzovat vybrané dokumenty azylového práva, a to na mezinárodní úrovni a na úrovni Evropské unie. Text je organizován následovně: v první kapitole je představen a analyzován klíčový dokument mezinárod-

ního práva – Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků. Druhá kapitola se týká dokumentů primárního práva EU a jejich vztahu k azylové politice, třetí kapitola analyzuje již zmíněné Dublinské nařízení, čtvrtá kapitola upozorňuje na některé problémy spojené s tímto nařízením. Závěr obsahuje shrnující poznatky plynoucí z textu.

1. Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků

Migrace neboli přesun osob spojený se změnou místa bydliště na kratší či delší dobu, případně natrvalo, provází lidstvo od počátku jeho existence. Lidé se vždy přesouvali z místa na místo z různých důvodů, ať už klimatických, ekonomických, hospodářských, nebo politických. Příkladem mohou být přesuny obyvatel známé jako stěhování národů. Obecně se rozlišují (Imrichová 2013) dva hlavní typy migračních pohybů – migrace vnější (mezinárodní) a vnitřní (vnitrostátní). Mezinárodní migrací se rozumí přesun obvyklého pobytu za hranice státu, OSN stanovuje limitní hranici jednoho roku pobytu za hranicemi daného státu. Vnitřní migrace je definována jako přesun obvyklého pobytu za hranice určité administrativní jednotky,

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.

zpravidla obce. Podle směru migrace se rozeznává emigrace (vystěhovávání) a imigrace (přistěhování). Je ale nutné rozlišovat mezi migrací a dočasnou změnou bydliště z důvodu cestování či přesunu za prací. Všechny formy pohybu obyvatelstva zastřešuje souhrnný pojem mobilita neboli pohyblivost.

Demuth (2000) migraci dále dělí na dobrovolnou a nucenou (nedobrovolnou). Jako dobrovolnou označuje migraci, která vyplývá z vlastní iniciativy migranta. Jedná se o migraci ekonomickou, kdy migrant usiluje o zlepšení své ekonomické situace. Příkladem mohou být pracovní a studijní pobyty. Nucená migrace je dle Demutha taková migrace, jejímiž příčinami mohou být důvody jako porušování lidských práv a pronásledování z důvodů politických, rasových, národnostních, náboženských či příslušnosti k určité sociální skupině, občanská válka, utlačování, případně extrémní klimatické změny, které způsobují povodně, sesuvy půdy, zemětřesení. Lidé, kteří jsou nuceni svůj domov opustit nedobrovolně a hledat útočiště jinde, jsou nazýváni uprchlíky.

Slovo azyl má svůj původ v řeckém slově *asylon*, což znamená útočiště, místo, kde má pronásledovaný zaručenou ochranu náboženské autority před pronásledovateli.² Proces právního zakotvení definice uprchlictví za účelem mezinárodní ochrany uprchlíků, tak jak ho známe dnes, začal na počátku 20. století pod záštitou Ligy národů, předchůdkyně Organizace spojených národů (OSN).

Zásadní zlom v této oblasti znamenaly světové války, jejichž důsledkům musel čelit celý svět. Po druhé světové válce byl v Evropě nespočet uprchlíků bez jakékoliv ochrany, proto Valné shromáždění OSN přijalo 28. července 1951 Úmluvu o práv-

ním postavení uprchlíků (dále jen Úmluva),³ čímž tento proces vyvrcholil. Podle Úmluvy je uprchlíkem osoba, která „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti...“ (Úmluva o právním postavení uprchlíků). Původně se Úmluva omezovala na ochranu evropských uprchlíků po druhé světové válce. Působnost tohoto dokumentu byla v roce 1967 rozšířena Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků na celý svět a definuje, za jakých okolností mohou ohrožené osoby žádat o azyl v bezpečné zemi. Úmluva je pro Českou republiku právně závazným dokumentem, byla ratifikována jejím parlamentem.⁴

Podle Úmluvy je uprchlíkem osoba, která má odůvodněný strach z pronásledování kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru, nachází se mimo svou zemi původu a nemůže či nechce využít ochrany své země původu nebo se tam vrátit kvůli své obavě z pronásledování (čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Klíčovou formulací je právě „strach z pronásledování“. Je v ní zahrnut jednak prvek subjektivní, a to strach, a jednak prvek objektivní, tedy fakt, že tento strach jednotlivce jako subjektivní stav mysli musí být zapříčiněn objektivní situací. Zdrojem odůvodněného strachu musí být pronásledování. Neexistuje žádná mezinárodně přijímaná definice tohoto pojmu. Nicméně dle čl. 33 Ženevské úmluvy se jedná o „ohrožení života a svobody z důvodů rasy, náboženství, národnosti, politických názorů a příslu-

² Detaily viz Imrichová (2013). Kotačka (2011, s. 14) potom uvádí: „Slovo azyl pochází z řeckého slova *asylon*, což v překladu znamená útočiště. Je to tedy prastarý nábožensko-právní institut a původně znamená útočiště, místo, kam se pronásledovaný člověk může uchýlit před pronásledovateli, protože ho tam chrání náboženská autorita.“

³ Vzhledem k místu svého přijetí se úmluva často nazývá rovněž Ženevská úmluva. Tento termín se rovněž objevuje v tomto textu.

⁴ Publikována byla pod č. 208/1993 Sb. Závazek poskytnutí azylu upravuje Listina základních práv a svobod v článku 43, který říká, že „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními právy a svobodami.“

nosti k určité společenské skupině“ (čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Azylem se potom rozumí ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním.⁵ Úmluva řeší postavení uprchlíků ve státě, ve kterém se nachází, jejich politická a občanská práva včetně přístupu k soudům, problematiku práva držet majetek, možnost zaměstnání a podnikání, vzdělávání apod. K podstatným ustanovením patří následující:

- Článek 31 — Uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili:
 1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.
 2. Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.
- Článek 32 — Vyhoštění:
 1. Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.
 2. Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonnou cestou. S výjimkou závažných dů-

vodů vyžadovaných státní bezpečností bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými.

3. Smluvní státy umožní takovému uprchlíkovi dostatečnou lhůtu k získání zákonného povolení vstupu do jiné země. Během této lhůty mohou smluvní státy uplatnit jakákoliv vnitřní opatření, jež mohou být potřebná.

- Článek 33 — Zákaz vyhoštění a navracení (refoulement):

1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranici země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.
2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.

- Článek 34 — Udělení státní příslušnosti: Smluvní státy se zavazují co nejvíce usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství. Vyvinou zejména veškerou snahu o urychlení řízení o udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků a nákladů tohoto řízení.

⁵ Dolejšová (2006, s. 8) se v dané souvislosti pokouší o definici pojmu „ekonomický uprchlík“ („ekonomický migrant“), který se v souvislosti se současnou migrační vlnou často používá: „Ekonomický uprchlík obvykle opouští svou zemi dobrovolně, aby se vydal za lepším životem. Pokud by se rozhodl vrátit se domů, bude nadále požívat ochrany své vlády. Ekonomický uprchlík nemá právo na azyl.“

2. Dokumenty primárního práva EU a migrace

Evropské společenství (dnes Evropská unie) bylo od svých počátků zaměřeno spíše na ekonomická témata. Postupem času se začala integrace ubírat do oblastí, jež dříve netvořily cíl, kterého chtěly zakládající státy Společenství dosáhnout. V padesátých letech rozhodně tyto státy nepředpokládaly, že o několik málo desetiletí později se jedním z témat integrace stane azylová politika. Ta sama o sobě nepředstavovala jeden ze zamýšlených cílů, jichž je třeba dosáhnout, ani v době, kdy se o její harmonizaci začalo mluvit. Harmonizaci azylové politiky lze označit za nutnost vyplývající z přijetí Schengenské dohody z roku 1985, rušící kontroly na vnitřních hranicích Společenství. Státy v důsledku nárůstu mobility v rámci Společenství pocítily nutnost větších restrikcí vůči občanům třetích zemí a začaly si uvědomovat, že migrační toky a příliv uprchlíků nelze efektivně kontrolovat bez užší spolupráce v této oblasti. Téma azylu se však ukázalo jako velmi citlivé a Společenství se muselo potýkat s neochotou členských států vzdát se suverenity v oblasti úzce související s národní bezpečností a do té doby výhradně spadající do jejich kompetence. Konsensus se v otázkách týkajících se azylu a migrace rodil jen velmi pomalu. Tradičně existovaly země, které zastávaly k harmonizaci azylové politiky vstřícnější postoj, jako Belgie, Lucembursko či Nizozemsko, a naopak země, jež nechtěly přesunout část své svrchovanosti v této oblasti na Společenství, jako například Velká Británie, Irsko a Dánsko. I v otázce migrace a azylové politiky se tedy ukazuje, že Evropské společenství, respektive v současnosti Evropská unie, není homo-

genním celkem. Na danou problematiku existují v různých zemích různé názory, danou skutečnost potom můžeme chápat za jednu z podstatných příčin současné migrační krize. Lze se rovněž domnívat, že Evropská unie obecně reaguje na danou problematiku pod tlakem. To se netýká pouze aktuálního vývoje. Není například náhoda, že se daná problematika začala poprvé komplexně řešit až na počátku devadesátých let dvacátého století, kdy byly tehdejší země EU vystaveny migrační vlně osob z bývalých socialistických států, které v zemích EU začaly žádat o azyl.⁶

Z hlediska práva Evropské unie (EU, Unie) platí, že v současnosti jsou základy azylové politiky formulovány v primárních právních dokumentech EU, kterými jsou Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Tyto smlouvy obecně definují práva a povinnosti EU, její vztah k členským státům, k okolnímu světu apod. Problematiku migrace a azylu upravují zejména 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 společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.
- Článek 3 SEU: Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.
- Článek 67 SFEU: Unie zajišťuje, že na vnitřních

⁶ O skutečnosti, že EU jedná pod tlakem a opožděně, svědčí v minulosti např. skutečnost, že klíčový dokument pro první fázi vytváření společného azylového systému byl přijat až na setkání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999. Dokument definuje hlavní cíle a principy vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Apeluje na vytvoření společné azylové politiky, která má zahrnovat následující prvky: a) partnerství se zeměmi původu, konkrétně boj proti chudobě, zlepšování životních podmínek a pracovních příležitostí, předcházení konfliktům a konsolidace demokratického státu, zajištění respektování lidských práv, zejména pak práv menšin, žen a dětí; b) vznik společného evropského azylového systému, založeného na aplikaci Ženevské úmluvy z roku 1951 a dodržování zásady non-refoulement. Součástí tohoto systému je i jasné určení státu, který odpovídá za přezkoumání žádosti o azyl, stanovení společných standardů spravedlivého a efektivního azylového řízení a společných minimálních podmínek pro přijímání uchazečů o azyl. Další detaily viz Dolejšová (2006).

→ 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 příslušníky 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

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 (zákaz 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 žadateli 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 svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

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 vracení osob s neoprávněným pobytem; d) boj proti obchodu s lidmi, především se ženami a dětmi.
3. Unie může se třetími zeměmi uzavírat 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 zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.

Ze zde uvedeného přehledu plyne, že EU 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 letošního podzimního rozhodnutí Rady EU o přerozdělení uprchlíků, kteří pobývají v jednotlivých členských zemích. 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.

3. Dublinské nařízení o posuzování žádosti o azyl

Pod pojmem Dublinské nařízení se skrývá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.⁸ Toto nařízení ve svém úvodu (preambuli) konstatuje:

⁸ Nařízení ruší nařízení Rady (ES) č. 343/2003, které mělo prakticky shodný obsah. Mezi léty 1997 a 2003 potom danou problematiku upravovala tzv. Dublinská úmluva, což byl ale dokument mezinárodního práva. Této úmluvě se někdy říká „Dublin 1“, nařízení z roku 2003 „Dublin 2“ a dnes platnému nařízení z roku 2013 „Dublin 3“.



V průběhu roku 2015 vzrostl počet osob, které nelegálně vstoupily na území Česka, ač dle Dublinského nařízení měly zůstat ve státě, ve kterém požádaly o azyl, respektive ve kterém měly požádat o azyl. Pokud jsou tyto osoby na území ČR identifikovány, české orgány tyto osoby po zadržení plošně zajišťují v zařízeních pro zajištění cizinců a usilují o jejich návrat zpět do státu, který je podle Dublinského nařízení příslušný k projednání jejich žádosti o azyl. Na toto jednání mají právo — na úrovni Evropské unie jej upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (2008/115/ES) o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

- Společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu ve Společenství.
- Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavracení. V tomto ohledu, a aniž jsou omezena kritéria příslušnosti ve smyslu tohoto nařízení, jsou členské státy, které dodržují zásadu nenavracení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí.
- Podle závěrů z Tampere by měl tento systém v krátké době rovněž zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl. Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádosti o azyl.
- Celistvost rodiny by měla být zachována do té míry, pokud je to slučitelné s ostatními cíli, o jejichž dosažení se usiluje stanovením kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.
- Společné vyřizování žádostí o azyl členů jedné rodiny jediným členským státem umožňuje důkladné posouzení žádosti a přijetí tomu odpovídajících souladných rozhodnutí. Členským státům by mělo být umožněno odchýlit se od kritérií příslušnosti, aby bylo umožněno sloučení rodin, pokud je to nezbytné z humanitárních důvodů.
- Postupné vytváření prostoru bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob v souladu se Smlouvou o založení Evropského společenství, a vytváření politik Společenství týkajících se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, včetně společného úsilí při správě vnějších hranic, vyžaduje vytvoření rovnováhy mezi kritérii příslušnosti v duchu solidarity. Jelikož cíle navrhovaného opatření, totiž stanovit kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, nemůže být dostatečně dosaženo na úrovni člen-

ských států, a proto, z důvodu jeho rozsahu a účinků, jej může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity ve smyslu článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality podle uvedeného článku toto nařízení nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.

Cílem nařízení je mimo jiné zabezpečení spravedlivého posouzení každé žádosti, která byla podána v některém z členských států Evropské unie, a dále zabezpečení toho, že žádost bude posuzována pouze v jediném státě. Jedná se o zásadní nařízení, které posiluje práva uprchlíků a zaručuje jim ochranu na evropské úrovni. Nařízení obecně stanoví kritéria definující, který členský stát má posuzovat žádost o azyl. Hlavním smyslem nařízení je, aby občané ze třetích zemí nežádali o azyl ve více zemích, ale aby podali jednu jedinou žádost v jednom státě. Dotyčný stát danou žádost posoudí a rozhodne o ní, ostatní členské státy dané rozhodnutí respektují. Určení jediného státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl bývá taktéž označováno jako tzv. „one chance only principle“, tedy „princip jedné šance“.⁹ Žadatel tak nejen že nemá možnost volby země, ve které bude jeho žádost projednávána, ale navíc nelze po zamítavém rozhodnutí v jedné zemi „zkusit štěstí někde jinde“. Tento fakt je na jedné straně základním prvkem konvence a vůbec primárním důvodem, pro který nařízení vzniklo. Na druhé straně je častým terčem kritiky z hlediska ochrany lidských práv, právě kvůli omezení možnosti volby pro žadatele o azyl.

Lze ale rovněž protiargumentovat, že každý členský stát se musí řídit tzv. procedurální směrnici (směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení

uprchlíka), která stanovuje minimální normy pro řízení ve členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Vzhledem k tomu, že žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany je v rukou těch, kteří ji posuzují, je nutno stanovit minimální normy, které musí být dodrženy. Žadatelé se tak dostane spravedlivého a plného posouzení jeho případu. Směrnice sjednocuje procesní záruky, které jsou garantovány v azylovém řízení, a dále precizuje kvalitu rozhodování v azylovém řízení. Ve směrnici jsou zahrnuty základní procesní záruky, jako je právo na osobní pohovor, právo na informace a na komunikaci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), právo na právního zástupce a právo na odvolání. Směrnice konkrétně stanoví, že žadatelé o azyl mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí o azylu (toto rozhodnutí může být pozitivní, či negativní).¹⁰ Členské státy dále podle směrnice zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby a) žádosti byly posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno, b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich, c) pracovníci, kteří žádosti posuzují a rozhodují o nich, měli potřebné znalosti příslušných norem v oblasti azylového a uprchlického práva.

Kritéria výběru státu jsou dle Dublinského nařízení následující, přičemž se uplatňují v pořadí, jak jsou zde uvedena:

⁹ Detaily viz Fišer (2006).

¹⁰ Směrnice dále konstatuje, že dříve, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí, poskytne se žadateli o azyl příležitost k osobnímu pohovoru o jeho žádosti o azyl s osobou, která je podle vnitrostátních právních předpisů k vedení takového pohovoru příslušná. Členské státy dále žadatelům o azyl umožní, aby se na své náklady mohli v záležitostech týkajících se jejich žádosti o azyl účinně radit s právním zástupcem nebo jiným poradcem, který je podle vnitrostátních právních předpisů jako takový přípustný nebo povolený. V případě zamítavého rozhodnutí rozhodujícího orgánu členské státy zajistí, aby s výhradou ustanovení odstavce 3 byla na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc nebo zastoupení.

1. Pokud je žadatel o azyl nezletilá osoba bez doprovodu, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém oprávněně pobývá její rodinný příslušník, pokud je to v nejlepším zájmu nezletilého. V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal svou žádost o azyl.
2. Pokud má žadatel o azyl rodinného příslušníka, který může pobývat jako uprchlík v některém členském státě, bez ohledu na to, zda dříve rodina vznikla v zemi původu, je tento členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
3. Pokud má žadatel o azyl v členském státě rodinného příslušníka, o jehož žádosti dosud nebylo přijato první rozhodnutí ve věci, je tento členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
4. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto povolení vydal.
5. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného víza, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto vízum udělil, ledaže bylo vízum uděleno v zastoupení nebo s písemným souhlasem jiného členského státu. V tom případě je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento druhý členský stát. Pokud členský stát zejména z bezpečnostních důvodů předem konzultuje ústřední orgán jiného členského státu, nepředstavuje odpověď druhého členského státu písemné povolení ve smyslu tohoto ustanovení.
6. Pokud je žadatel o azyl držitelem více platných povolení k pobytu nebo víz vydaných různými členskými státy, přejímají členské státy příslušnost k posouzení žádosti o azyl v tomto pořadí: a) členský stát, který vydal povolení k pobytu přiznávající právo na nejdelší pobyt, nebo pokud jsou doby platnosti stejné, členský stát, který vydal povolení k pobytu, jehož doba platnosti skončí jako poslední; b) členský stát, který udělil vízum, jehož doba platnosti skončí

jako poslední, pokud se jedná o stejný druh víz; c) pokud se jedná o různé druhy víz, členský stát, který udělil vízum s nejdelší dobou platnosti, nebo pokud jsou doby platnosti stejné, členský stát, který udělil vízum, jehož doba platnosti skončí jako poslední.

7. Pokud je žadatel o azyl držitelem jednoho nebo více povolení k pobytu, jejichž platnost skončila před méně než dvěma roky, nebo jednoho či více víz, jejichž platnost skončila před méně než šesti měsíci a díky nimž mohl vstoupit na území členského státu, použijí se pro dobu, dokud žadatel neopustil území členských států, výše uvedená ustanovení. Pokud je žadatel o azyl držitelem jednoho nebo více povolení k pobytu, jejichž platnost skončila před více než dvěma roky, nebo jednoho či více víz, jejichž platnost skončila před více než šesti měsíci a díky nimž mohl vstoupit na území členského státu, a pokud žadatel neopustil území členských států, je příslušný členský stát, ve kterém byla podána žádost. Okolnost, že povolení k pobytu nebo vízum byly vydány na základě nepravdivé nebo neoprávněně užívané totožnosti nebo po předložení pozměněných, padělaných či neplatných dokladů, nebrání v tom, aby jako příslušný byl určen členský stát, který je vydal. Avšak členský stát, který vydal povolení k pobytu nebo udělil vízum, není příslušný, pokud může být prokázáno, že podvod byl spáchán po vydání povolení či udělení víza.
8. Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsanych ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, včetně údajů ve smyslu kapitoly III nařízení (ES) č. 2725/2000, zjištěno, že žadatel o azyl překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Tato příslušnost končí po 12 měsících ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo. Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů po-

psaných ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, zjištěno, že žadatel o azyl, který vstoupil na území členských států nedovoleným způsobem nebo u něhož není možné zjistit okolnosti jeho vstupu, pobýval v členském státě v době podání žádosti nepřetržitě nejméně pět měsíců, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Jestliže se žadatel zdržoval po dobu nejméně pěti měsíců ve více členských státech, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, ve kterém se zdržoval naposledy.

9. Jestliže státní příslušník třetí země vstoupí na území členského státu, ve kterém je osvobozen od vízové povinnosti, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Tato zásada se nepoužije, jestliže státní příslušník třetí země podá svou žádost o azyl v jiném členském státě, ve kterém je rovněž osvobozen od vízové povinnosti. V tom případě je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento druhý členský stát.
10. Pokud státní příslušník třetí země podá žádost o azyl v mezinárodní tranzitní oblasti letiště členského státu, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát.
11. Pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.
12. Pokud několik rodinných příslušníků podá žádosti o azyl ve stejném členském státě současně nebo tak brzy po sobě, že řízení o určení příslušného členského státu může probíhat společně, a pokud by uplatnění kritérií stanovených tímto nařízením vedlo k jejich oddělení, je příslušný členský stát určen na základě těchto ustanovení: a) příslušnost k posouzení žádosti o azyl všech rodinných příslušníků patří členskému státu, který je podle kritérií příslušný k převzetí největšího počtu rodinných příslušníků; b) jinak je příslušný ten členský stát, kte-

rý je podle kritérií příslušný k posouzení žádosti nejstaršího z nich.

Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podle tohoto nařízení je povinen: a) převzít za podmínek stanovených v člancích 17 až 19 žadatele o azyl, který podal žádost v jiném členském státě; b) dokončit posouzení žádosti o azyl; c) přijmout zpět žadatele, jehož žádost se posuzuje a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu; d) přijmout zpět žadatele, který vzal svou posuzovanou žádost zpět a podal žádost v jiném členském státě; e) přijmout zpět státního příslušníka třetí země, jehož žádost zamítl a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu. Každý členský stát může dle nařízení z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů, spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když není příslušný podle kritérií stanovených tímto nařízením. V tom případě posoudí na žádost jiného členského státu žádost o azyl dotčené osoby tento členský stát. Dotčené osoby s tím musí souhlasit. V případě, že dotčená osoba je závislá na pomoci druhé osoby z důvodu těhotenství či novorozeného dítěte, vážné nemoci, vážného postižení nebo stáří, nerozdělí nebo spojí členské státy žadatele o azyl s jiným příbuzným, který přebývá na území jednoho z členských států, za předpokladu, že tyto rodinné vazby dříve existovaly v zemi původu. Jestliže je žadatel o azyl nezletilou osobou bez doprovodu, která má příbuzného či příbuzné v jiném členském státě, kteří se o něho mohou postarat, spojí členské státy nezletilého pokud možno s jeho příbuzným či příbuznými, ledaže to není v nejlepším zájmu nezletilého.

4. Některé problémy spojené s Dublinským nařízením

Jeden z nejzávažnějších problémů¹¹ při fungování dublinského systému je zjištění identity osoby a její cestovní trasy (místo vstupu osoby na území

¹¹ Text zde vychází z Fišer (2006).

→ EU a její pohyb). To souvisí především s častým výskytem falešných cestovních dokladů, či případů, kdy cizinci nemají doklady vůbec žádné. Dobrá spolupráce mezi členskými státy v rámci dublinské procedury je tedy do značné míry závislá na schopnosti identifikovat žadatele o azyl. Pro možnost realizace Dublinského nařízení se proto mimo jiné využívá databáze EURODAC (nařízení (ES) č. 2725/2000), kdy v této databázi je možné zjistit, zda osoba nežádala o azyl v jiné zemi. EURODAC je centrální evropský automatický identifikační systém otisků prstů žadatelů o azyl a cizinců, kteří nedovoleně vstoupili na území členských států EU, nebo se na něm nedovoleně zdržují. Každý členský stát snímá otisky prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let a přenáší stanovené údaje do ústřední jednotky. Obratem zajistí sdělení výsledku porovnáním ve své databázi členskému státu, který požadavek zadal. Celý systém je tedy založen na povinném snímání otisků prstů občanů třetích zemí, a to a) žadatelů o udělení azylu, b) cizinců nedovoleným způsobem překračujících vnější hranici, c) cizinců ze třetích zemí, kteří se protiprávně zdržují na území členského státu. Pro účely tohoto nařízení je žadatelem o azyl cizinec, který podal žádost o azyl, či jehož jménem byla žádost podána. Tímto jsou do této skupiny zahrnuti i mladiství ve věku 14 až 18 let, za něž žádost podává opatrovník nebo právní zástupce.

Systém EURODAC se skládá z ústřední jednotky provozující centrální počítačovou databázi, v níž se porovnávají údaje žadatelů o azyl (AFIS – automated fingerprint identification system), a z prostředků pro předávání údajů mezi členskými státy a ústřední databází.¹² Použití dat v systému EURODAC pro jakékoliv jiné účely než pro realizaci Dublinského nařízení není povoleno. Snímání otisků prstů všem žadatelům o azyl starším 14 let a jejich předávání spolu s dalšími osobními údaji ústřední jednotce by mělo odhalit vícečetné žádos-

ti o azyl v rámci členských států. Ústřední jednotka sdělí výsledky členským státům. Ty v případě zřejmé shody provedou své vlastní přešetření. Pokud druhé přezkoumání potvrdí zjištění ústřední jednotky, členské státy aplikují ve vztahu mezi sebou při určení odpovědnosti za přezkoumání žádosti o azyl kritéria daná Dublinským nařízením. V případě, že shoda zjištěná ústřední jednotkou není potvrzena, či vůbec nebyla původním testem zjištěna, členské státy jsou povinny získaná data zlikvidovat v nejkratším možném čase.

Další povinností, kterou členské státy mají, je předat ústřední jednotce data osob zadržených v souvislosti s nelegálním přechodem vnější hranice. Vedle této povinnosti má členský stát také možnost zaslat do ústřední jednotky EURODAC otisky prstů a další osobní údaje osob, které nelegálně pobývají na jeho území. V tomto případě je ovšem výsledkem pouze zjištění, zda dotýčný jedinec požádal v minulosti o azyl v některém z členských států. Tato data tedy mohou být rovněž použita pouze pro účely uplatňování Dublinského nařízení.

Lze konstatovat, že podle pravidel stanovených Dublinským nařízením v zásadě vyřizuje žádosti o azyl první stát EU, ve kterém je žadatel zaregistrován, tedy jsou mu zde sejmuty otisky prstů. Žadatel není oprávněn po dobu vyřizování své žádosti o azyl (a v zásadě ani poté, co je mu azyl udělen) tento stát opustit. Problémem roku 2015 se ovšem stala neutěšená situace v hraničních státech EU (Maďarsko, Řecko, Itálie, ale i Bulharsko), naproti absenci perspektivy vyřízení žádosti o azyl v jakkoliv dohledné době a neúnosné hygienické a sociální podmínky ve zdejších zařízeních. Tyto a další faktory vedou k tomu, že žadatelé o azyl státy, kde by měli podle Dublinského nařízení o azyl žádat a po dobu azylového řízení pobývat, opouštějí a migrují dále do Evropy ve snaze najít stát s příznivějšími podmínkami pro život po

¹² Důležitým prvkem celého systému EURODAC je bezesporu také ochrana získaných údajů. V tomto ohledu mají své povinnosti jak členské státy, tak Evropská komise. Členský stát odpovídá za bezpečné získávání dat a jejich bezpečný přenos do ústřední jednotky. Evropská komise odpovídá za bezpečný chod ústřední jednotky.

dobu, než bude jejich žádost o azyl vyřízena. V mnoha případech tito lidé navíc usilují o projednání jejich žádosti o azyl ve státech, kde mají příbuzné (být se nejedná o rodinné příslušníky), a tudíž i lepší podmínky do začátku (např. Německo). V průběhu roku 2015 tedy vzrostl počet osob, které nelegálně vstoupily na území Česka, ač dle Dublinského nařízení měly zůstat ve státě, ve kterém požádaly o azyl, respektive ve kterém měly požádat o azyl. Pokud jsou tyto osoby na území ČR identifikovány, české orgány tyto osoby po zadržení plošně zajišťují v zařízeních pro zajištění cizinců¹³ a usilují o jejich návrat zpět do státu, který je podle Dublinského nařízení příslušný k projednání jejich žádosti o azyl. Na toto jednání mají právo – na úrovni Evropské unie jej upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (2008/115/ES) o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.¹⁴ Vzhledem k naprostému přetížení hraničních států EU však například Maďarsko přestává „své“ žadatele o azyl přijímat zpět, respektive nastávají v komunikaci s ním mimořádně dlouhá prodlení. Situace žadatelů o azyl v detenčních zařízeních se tak stává problematickou. Důsledkem je, že zadržení cizinci jsou po uplynutí maximálně dovolené doby zajištění (tj. po několika měsících) propuštěni ze zařízení ven. Protože se dopustili

pouze přestupku, musí jim být poskytnut čas pro dobrovolné opuštění ČR a návrat do země, kde požádali, respektive měli požádat o azyl. Po propuštění z detenčního zařízení se ale dotyční často ocitají zcela bez prostředků, neboť veškerá finanční hotovost, kterou disponovali, je jim orgány České republiky zabavena. Tím se dostávají do velmi zranitelné situace a celé kolo neoprávněného pobytu na území EU začíná znovu bez toho, aby tito lidé měli jakoukoliv naději, že by jejich žádost o azyl byla řádným způsobem projednána.

Z hlediska celkového hodnocení Dublinského nařízení platí, že nařízení se týká pouze politických uprchlíků, jinak řečeno žadatelů o politický azyl. Humanitární a jiné případy nejsou tímto nařízením upraveny. Zde se objevuje problém, jak přesně tyto případy od sebe odlišit. Okolnosti, jako například občanská válka, snadno smažou rozdíly mezi politickými represemi a nelidským zacházením. Současná uprchlická krize je praktickým dokladem toho, že standardní azylové řízení nelze aplikovat v případě masové migrace. Vymezení okruhu případů, na něž je možno aplikovat nařízení, se obecně jeví jako velmi složité a navíc většina žadatelů o azyl usiluje o jakoukoliv možnou ochranu, čímž dochází k dalšímu zamlžování tohoto již do značné míry těžce rozeznatelného rozhraní. Vzhledem k současné masové migraci stojí potom za úvahu, co již v roce 2006 uvedl Fišer:¹⁵ „Přede-

¹³ Jedno z těchto zařízení se nachází v Bělé-Jezové. Výkon zajištění v zařízení není výkonem trestu odnětí svobody za spáchaný trestný čin. Jde o zajištění, o kterém rozhodl správní úřad, jehož účelem je realizovat opatření státu v oblasti přistěhovalectví (např. přemístění žadatelů o mezinárodní ochranu do jiného členského státu Evropské unie, který je příslušný k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, předání cizince do jiného státu na základě readmisní dohody, či vyhoštění z území České republiky). Umístěným cizincům, včetně dětí starších osmnácti měsíců, je účtováno 130 Kč/osoba/den za ubytování a 112 Kč/osoba/den za stravu (viz vyhláška č. 447/2005 Sb., kterou se stanoví výše nákladů na ubytování, stravování a přepravu po území České republiky cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění). Zajištěný cizinec je tedy po třiceti dnech pobytu v zařízení povinen uhradit částku 7260 Kč. Čtyřčlenná rodina, která je v zařízení umístěna po dobu 30 dnů, je povinna uhradit celkem 29 040 Kč.

¹⁴ Zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o pobytu cizinců na území ČR, který v textu zmíněnou směrnicí realizuje, v § 129 konstatuje: „(1) Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky. (2) O zajištění policie neprodleně sepiše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, čase a místu zajištění a důvod předání nebo průvozu. (3) V případech, kdy předání cizince nebo dokončení jeho průvozu nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení. Rozhodnutí nabyvá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. (4) Policie je povinna jednat tak, aby byl cizinec předán nebo byl průvoz cizince územím dokončen v nejbližším možném termínu ode dne zajištění.“

¹⁵ Fišer (2006, s. 40).

→ vším samotná idea určení jediného státu, jenž bude odpovídat za přezkoumání konkrétní žádosti, je vnímána jako omezení práva žadatele o azyl vybrat si svobodně zemi, kde žádost podá. Celou situaci je ovšem možno hodnotit i jinak. Pokud by si žadatel mohl svobodně vybrat členský stát, kde požádá o azyl, znamenalo by to konec celé koncepce rovnoměrného rozložení břemene azylu mezi všechny členské státy („burden sharing“). Stát s nejtědřejším sociálním systémem by se okamžitě ocitl pod obrovským tlakem žadatelů o azyl,

líka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany). Tato směrnice byla vydána právě z důvodu sjednocení kritérií, podle kterých se státy rozhodují, zda lze cizinci přiznat status uprchlíka, anebo mu poskytnout jinou formu mezinárodní ochrany.

Směrnice konkrétně konstatuje následující. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny: a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu

Z hlediska rozhodování o realokaci uprchlíků platí, že primární právo EU umožňuje obecně v oblasti azylové politiky rozhodovat kvalifikovanou většinou, takže státy, které s touto realokací nesouhlasí, mohou být přehlasovány. Jakkoliv lze souhlasit s názorem, že v současnosti jsou uprchlíci v EU rozmístěni velmi nerovnoměrně, přece jen se nelze ubránit dojmu, že vynucená realokace není výrazem solidarity, ale spíše prostředkem, jak řešit problémy, které si některé členské státy EU způsobily svými štedrými sociálními systémy.

což by vyústilo pouze ve zpříšňování samotného azylového řízení a omezení počtu přijatých žádostí. Zákonitě rozšíření tohoto trendu mezi ostatní členské státy by mohlo mít katastrofální humanitární důsledky pro cizince, kteří jsou ve své zemi pronásledováni a skutečně hledají v Evropské unii ochranu, nikoliv jen sociální výhody. Dublinský systém by proto měl být zachován v zájmu samotných žadatelů o azyl.“

V současné migrační vlně lze vskutku obtížně rozlišit motivy jednotlivých uprchlíků. Nepochybně mezi nimi jsou osoby, kterým hrozí pronásledování. Rovněž ale mezi nimi jsou osoby, které migrují z ekonomických, respektive z jiných důvodů, než jaké jsou uváděny a na které by se toto nařízení nemělo vztahovat. Minimální standardy, které by žadatelé o azyl v kterékoliv členské zemi měli splňovat, stanovuje tzv. kvalifikační směrnice (směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprch-

v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování; b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován, nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu; c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu; d) skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újmě, kdyby se do uvedené země vrátil; e) skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.

Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy

patří dle směrnice a) stát, b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy je považováno jednání, které je a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a). Za pronásledování mohou být mimo jiné konkrétně považována tato jednání: a) použití fyzického nebo psychického násilí, včetně sexuálního násilí; b) právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem; c) nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání; d) odepření soudní ochrany, které vede k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu; e) trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání, které je v rozporu s mezinárodním právem; f) jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.

Ačkoliv se tedy směrnice snaží sjednotit postup států při posuzování žádostí o azyl, dochází neustále ke značným rozdílům při uznávání cizinců za uprchlíky v rámci jednotlivých členských států Evropské unie.¹⁶ Například¹⁷ v roce 2008 nebyl v Řec-

ku téměř žádnému Iráčanovi přiznán status uprchlíka, kdežto v Německu bylo iráckým uprchlíkům vyhověno z 91 %. V současné mezinárodní migrační vlně budou rozdíly ještě větší.

5. Závěr

Migrační vlna, která vypukla v roce 2015, prokázala, že azylová politika EU včetně právních předpisů Unie, které tuto politiku řeší, je nastavena na dobré časy, tedy nikoliv na situaci masové migrace. Azylová politika v EU je v současnosti řešena jednak zakládajícími smlouvami EU (v současnosti Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie), Dublinským nařízením (č. 604/2013) definujícím členský stát, který má o azylovém řízení rozhodovat,¹⁸ a dalšími dokumenty, mezi něž patří směrnice definující minimální standardy, které musí členský stát při posuzování žádosti uprchlíka dodržovat. Problémem však je, že v situaci masové migrace jsou dané právní dokumenty EU obtížně vynutitelné. I v případě přístupu k řešení masové migrace se ukazuje, že EU je stále heterogenním útvarem – některé státy (např. Německo, Švédsko) přistupují k imigrantům velmi vstřícně, jiné (např. Česká republika) zaujímají mnohem opatrnější přístup. Postupy jednotlivých členských zemí se potom, i přes existenci minimálních standardů, velmi liší.

Z hlediska rozhodování o realokaci uprchlíků platí, že primární právo EU umožňuje obecně v oblasti azylové politiky rozhodovat kvalifikovanou většinou, takže státy, které s touto realokací nesouhlasí, mohou být přehlasovány. Jakkoliv lze souhlasit s názorem, že v současnosti jsou uprchlíci v EU rozmístěni velmi nerovnoměrně, přece jen se

¹⁶ *Dalším dokumentem, který má stanovit minimální standardy, je přijímací směrnice (směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl). Ta stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů, včetně bydlení, zdravotní péče a práva pracovat po dobu, kdy je vedeno azylové řízení. I přes tuto snahu Evropské unie sjednotit podmínky přijímání existují nadále velké rozdíly mezi členskými státy. V některých státech je žadatelům poskytnuta maximální péče, naproti tomu se najdou státy, kde se žadatelé setkávají s překážkami při uspokojování svých potřeb a nedostává se jim ani minimálního standardu stanoveného přijímací směrnicí. Pokud je mezinárodní ochrana udělena, mohou tyto nevládní podmínky v průběhu řízení způsobit špatnou integraci, izolaci, a někdy až diskriminaci.*

¹⁷ Údaje jsou převzaty z Hánečková (2014).

¹⁸ A další nařízení, např. v textu zmíněné nařízení (ES) č. 2725/2000.

nelze ubránit dojmu, že vynucená realokace není výrazem solidarity, ale spíše prostředkem, jak řešit problémy, které si některé členské státy EU způsobily svými štědrými sociálními systémy. Vzhledem k současným možnostem techniky je volný pohyb osob mnohem jednodušší než v minulosti. Společná azylová politika, jež ale obsahuje i problematiku sociálního zabezpečení, školství a vzdělávání či možnosti podnikat, je potom žádoucí – bez její existence budou 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.

LITERATURA A PRAMENY

1. DEMUTH, A. (2000): Some Conceptual Thoughts on Migration Research. In: AGOZINO, B. (ed.): *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*. Aldershot: Ashgate
2. DOLEJŠOVÁ, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie: azylová politika*. Brno: Masarykova univerzita
3. FIŠER, J. (2006): *Postavení systému EURODAC v azylové politice Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita
4. HÁNEČKOVÁ, N. (2014): *Azylové řízení v České republice a v Estonsku – komparace*. Brno: Masarykova univerzita
5. IMRICHOVÁ, V. (2013): *Strategie integrace držitelů mezinárodní ochrany*. Brno: Masarykova univerzita
6. KOPŘIVOVÁ, L. (2011): *Vybrané problémy azylového práva*. Brno: Masarykova univerzita
7. KOTAČKA, M. (2011): *Azylová politika a její aplikace v rámci ČR*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
8. WEBEROVÁ, M. (2013): *Evropská unie a problém mezinárodní migrace*. Praha: Bankovní institut vysoká škola

KLÍČOVÁ SLOVA

migrace, azylová politika, Evropská unie, právo EU, Dublinské nařízení

Migration crisis in the European Union from the EU law perspective

ABSTRACT

The article analyses the key international and European documents about migration and asylum policy. First it pays the attention to the Geneva Convention relating to the Status of Refugees. Further the treaties establishing the European Union (the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union) and their provisions concerning migration and asylum policy are discussed. The main attention is paid to the so-called Dublin regulation from year 2013. Its aim is to prevent an applicant from submitting applications in multiple EU Member States. Another aim is to reduce the number of "orbiting" asylum seekers, who are shuttled from one Member State to another Member State. The country that the asylum seeker first applies for asylum is responsible for either accepting or rejecting asylum, and the seeker may not restart the process in another jurisdiction. The article mentions some problems connected with application of the Dublin regulation. In the conclusion unwillingness of the EU Member States to create real common asylum policy is discussed.

KEYWORDS

migration, asylum policy, European Union, EU law, Dublin regulation

JEL CLASSIFICATION

F02, F51, F52, F53, J61

x

Změny ve vývoji a struktuře veřejného zadlužení zemí EU ve třetím tisíciletí

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

* 1. Úvod

Veřejné zadlužení je tradičně vnímáno jako jeden z ukazatelů popisující makroekonomickou stabilitu země a ukazatel vypovídá o fungování fiskální politiky veřejného sektoru. V posledních letech se však veřejnému zadlužení začalo věnovat více pozornosti v souvislosti s probíhající finanční a dluhovou krizí. Řízení veřejného dluhu je důležitou součástí hospodářské politiky, které ovlivňuje výdaje v budoucích letech a v kontextu udržitelnosti a vývoje krátkodobé a dlouhodobé finanční nerovnováhy ovlivňuje i kredibilitu dané ekonomiky na mezinárodních finančních trzích.

Vysoké absolutní hodnoty veřejného dluhu i jeho hodnota k HDP v zemích EU vyvolává nutnost přijímat opatření proti dalšímu nekontrolovatelnému růstu veřejného zadlužení. Pozornost zemí EU se zaměřuje na postupné slaďování fiskální politiky jednotlivých zemí a koordinaci v otázce krátkodobé fiskální nerovnováhy (tedy vzniku deficitu veřejných financí). Problémem však je, že je obtížné zabránit nárůstu veřejného dluhu, pokud je deficit veřejných financí způsoben exogenními faktory, jako jsou například ekonomická krize, či válka.

Deficit veřejných financí tak vzniká nikoliv pouze na základě aktivní fiskální politiky státu, ale

vždy musí být kryt. Existují čtyři způsoby krytí deficitu veřejných financí — prostřednictvím domácího veřejného dluhu, zahraničního veřejného dluhu, monetizací veřejného dluhu a prodejem státních aktiv. Dlouhodobě udržitelné financování schodkových rozpočtů je tak pouze na základě růstu dluhu a každá forma dluhu je spojena s jinými potenciálními makroekonomickými dopady. Je tedy na místě zkoumat, jakou formou dluhu je veřejný rozpočet financován a k jakým změnám v průběhu let dochází.

Cílem předkládané stati je popis vývoje veřejného zadlužení zemí EU a posoudit, zda se jedná o dlouhodobý trend, či pouze o momentální změny. V kontextu stanoveného cíle si lze položit dvě vědecké otázky, jejichž zodpovězení povede ke splnění vytyčeného cíle. Ty zní:

Otázka č. 1: Měla současná finanční krize dopady na objem a strukturu veřejného zadlužení?

Otázka č. 2: Dochází ke změnám ve vývoji veřejného zahraničního zadlužení zemí EU?

Práce je rozdělena na 4 části. První část je úvod, druhá kapitola se věnuje vývoji veřejného zadlužení zemí EU v letech 2000–2007. Druhá potom vývoji veřejného zadlužení zemí EU v letech 2008–2013. V obou kapitolách je zkoumán vývoj struktury veřejného zadlužení zemí EU-28, a to dle struktury

¹ Tento článek byl napsán v rámci řešení projektu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. F2/93/2015 „Změny v makroekonomickém prostředí České republiky v reakci na externí šoky“. E-mail: michal.strecha@vse.cz.

dluhových instrumentů, doby splatnosti a struktury věřitelů. V této části se pokouším vysvětlit a popsat nárůst nakumulovaného veřejného dluhu především v důsledku současné finanční a hospodářské krize a zjistit, zda v důsledku krize došlo k určitým změnám, či současný vývoj a změny ve struktuře veřejného zadlužení mají dlouhodobý charakter. Závěrem budou zodpovězeny stanovené vědecké otázky a diskutovány makroekonomické souvislosti změn ve vývoji a struktuře veřejného zadlužení.

2. Vývoj veřejného zadlužení zemí EU v letech 2000–2007

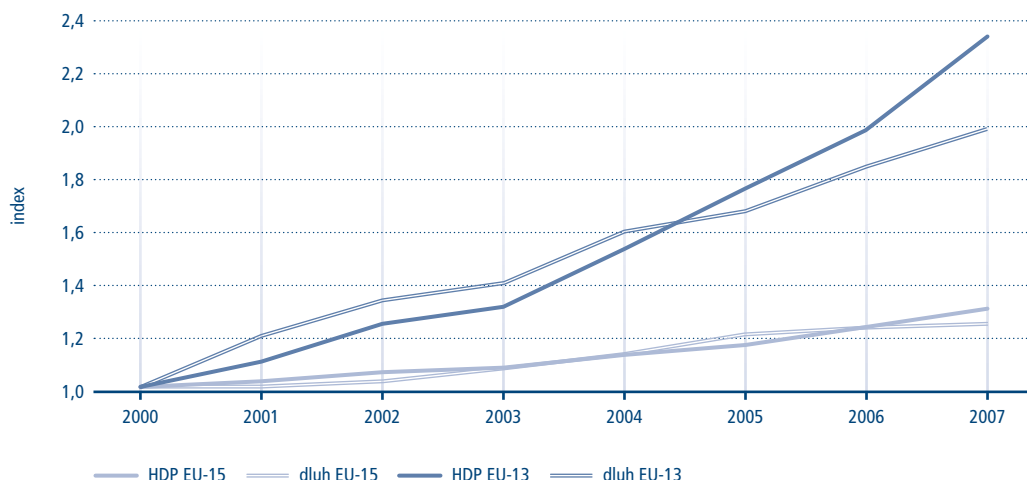
Tato i následující kapitola bude rozdělena na vývoj krátkodobé fiskální nerovnováhy, tedy stav deficitů veřejných financí, a vývoj dlouhodobé fiskální nerovnováhy, tedy vývoj veřejného zadlužení a změn v jeho struktuře.

V letech 2000–2007 veřejné zadlužení zemí EU-28 vzrostlo, nicméně úměrně k nárůstu nomi-

nálního HDP (viz graf č. 1). Proto, ač v průběhu období k jistým výkyvům docházelo, celkový podíl celkového veřejného dluhu vůči HDP zůstal jak u zemí EU-15 tak zemí EU-13 nezměněn. Většina zemí zaznamenala dokonce pokles v podílu veřejného dluhu vůči HDP. V absolutních hodnotách však veřejné zadlužení u většiny zemí EU rostlo.

Co do krátkodobé fiskální nerovnováhy, velice dobrou úroveň vykazovala většina zemí EU-15 na rozdíl od zemí EU-13. V důsledku toho také veřejný dluh zemí EU-13 vzrostl na dvojnásobek hodnoty z roku 2000, zatímco u zemí EU-15 pouze o 20 %. V rámci struktury dluhu k výrazným změnám v letech 2000–2007 u zemí EU-15 téměř nedošlo. U zemí EU-13 v tomto období klesal význam půjček jako formy dluhu ve prospěch dluhových cenných papírů. Společným trendem pro obě skupiny zemí byl rostoucí podíl veřejného dluhu v rukách nerezidentů – tedy růst zahraničního veřejného zadlužení.

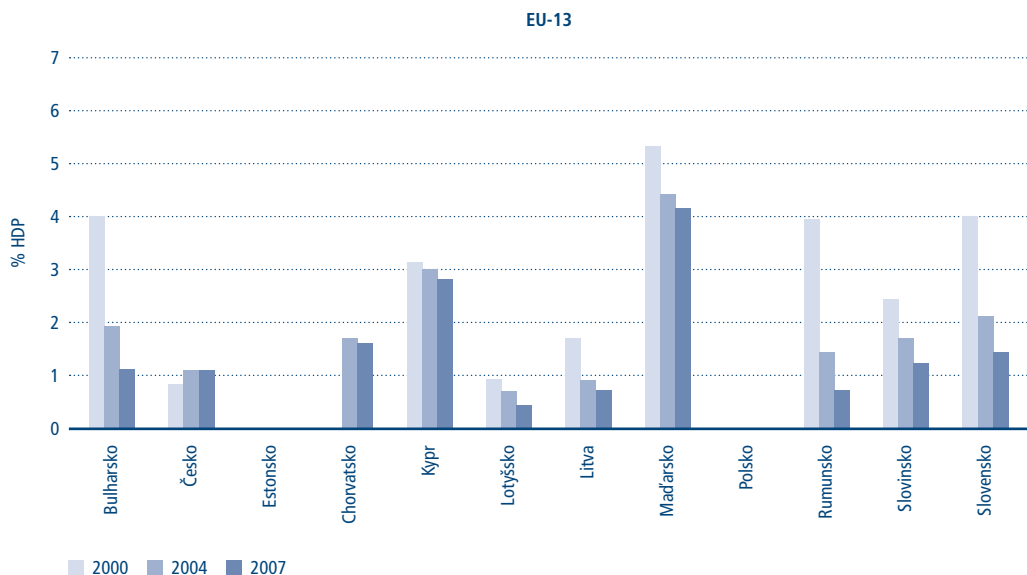
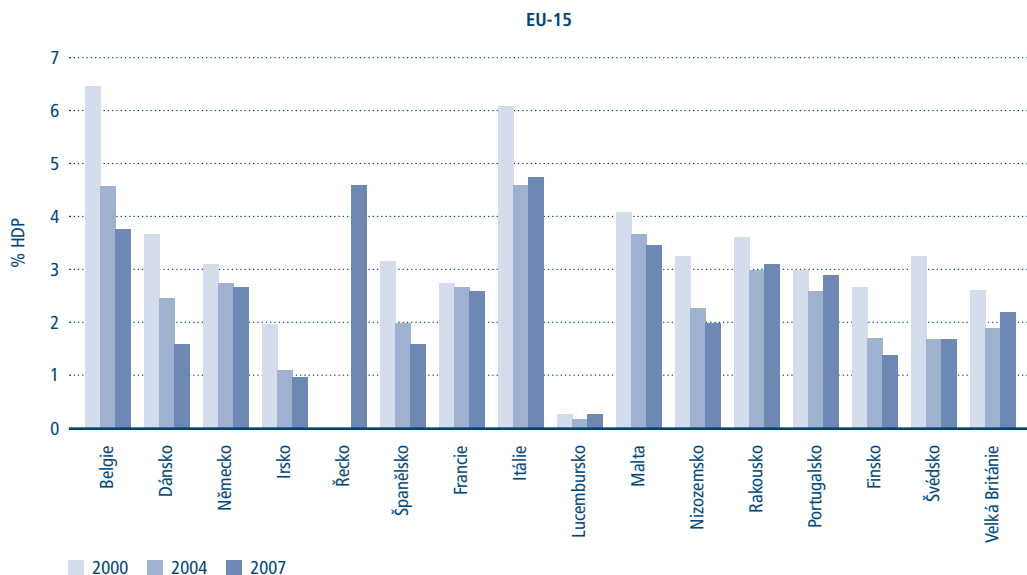
Graf č. 1 » Vývoj veřejného zadlužení a nominálního HDP zemí EU-15 a EU-13 vůči roku 2000 (index, rok 2000 = 1,0)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

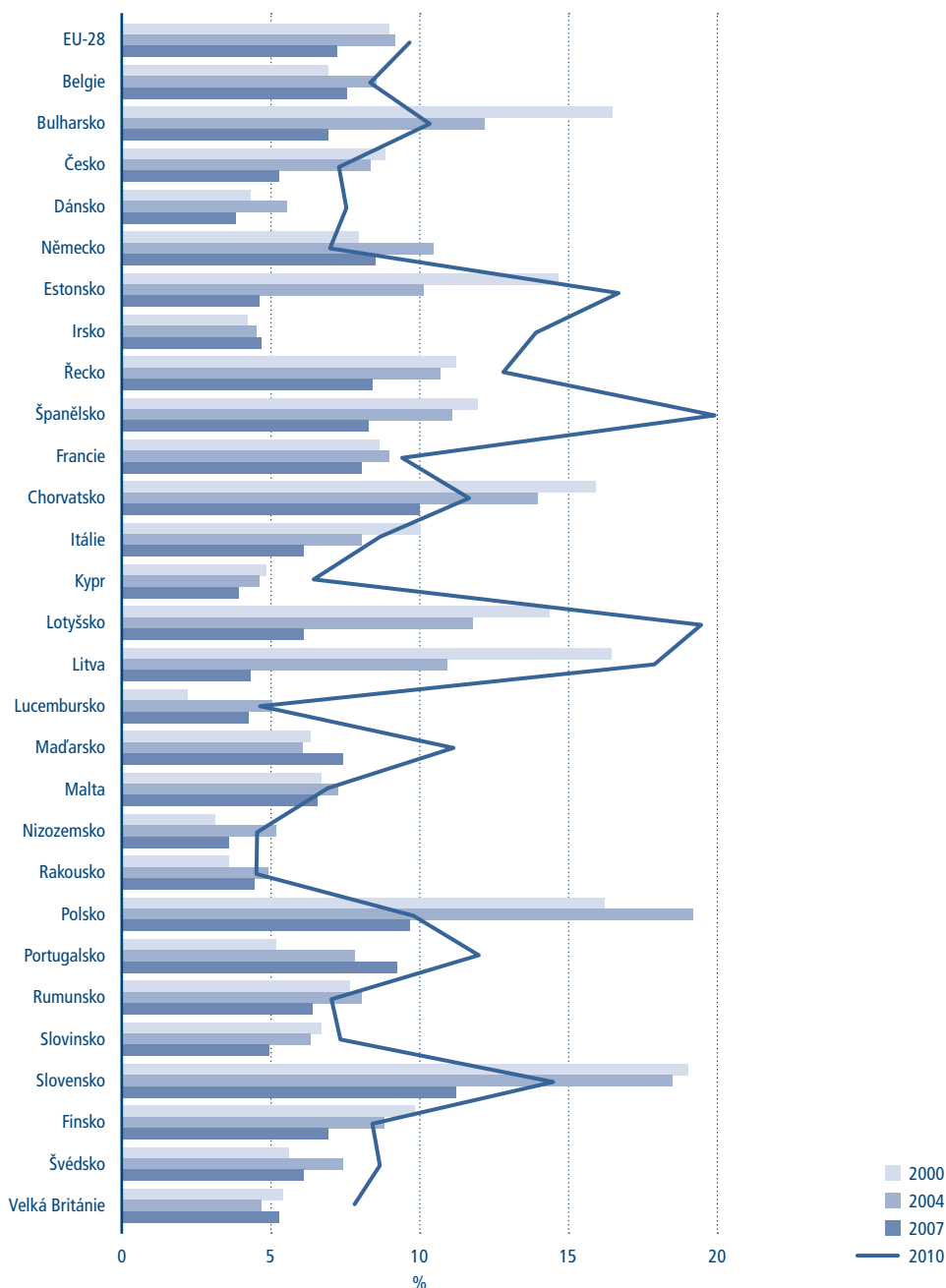


→ **Graf č. 2 » Vývoj hodnoty úroků z veřejného dluhu zemí EU-15 a EU-13 v letech 2000, 2004 a 2007 (v % HDP)**



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 3 » Vývoj míry nezaměstnanosti zemí EU-28 v letech 2000, 2004, 2007 a 2010 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní úprava



→ 2.1 Krátkodobá fiskální nerovnováha

Ke krátkodobé fiskální nerovnováze dochází v situaci, kdy veřejný sektor není schopen ze svých příjmů pokrýt své současné výdaje. Dlouhodobá fiskální nerovnováha pak představuje nahromaděný veřejný dluh, který se veřejnému sektoru nepodařilo splatit v následujících účetních obdobích.²

V samotné podstatě tak tedy není nutné mluvit o pozitivních, či negativních aspektech fiskální nerovnováhy. Dlouhodobá fiskální nerovnováha, tedy nahromaděný veřejný dluh, je pouze alternativou ke krytí deficitu veřejných financí a krátkodobá fiskální nerovnováha je prostředek k řízení cash flow veřejných financí. Problémem se krátkodobá fiskální nerovnováha stává ve chvíli, kdy veřejný sektor není schopen získat dostatečné množství dodatečných finančních prostředků ke krytí okamžitých výdajů a veřejné zadlužení se problémem stává až ve chvíli, kdy náklady z dluhu přerostou únosnou mez a sami začnou být příčinou krátkodobé fiskální nerovnováhy. V této kapitole tedy kromě celkového veřejného deficitu bude deficit rozdělen i na tzv. primární a sekundární deficit veřejných financí.

I přes pozitivní ekonomický vývoj zemí EU je pro většinu těchto zemí dlouhodobě příznačná tendence k schodkům veřejných financí. V letech 2000–2007 všechny země Evropské unie, a to jak země EU-15, tak EU-13, vykazovaly kladné hodnoty ekonomického růstu, který v průměru dosahoval výše 1,5–3,4 % pro celou EU-28. Některé země, jako země Pobaltí, dosahovaly dokonce růstu přes 10 %. Stejně tak byl pozitivní vývoj míry nezaměstnanosti, kde byl zaznamenán pokles opět u většiny zemí obou uskupení EU-15 a EU-13 (viz graf č. 3). I přes tento pozitivní vývoj byly pro všechny země EU-13 s výjimkou Bulharska a pro všechny země EU-15 s výjimkou zemí Dánska, Finska, Irsko a Lucemburska typické schodkové rozpočty veřejných financí (viz tabulky č. 1 a 2).

Příznivější vývoj nezaznamenaly ani země EU-15 ve spojitosti se vstupem do EMU, ani země EU-13 ve spojitosti s chystaným, či následným vstupem do EU.³ Pokud však budeme hodnotit vývoj krátkodobé fiskální nerovnováhy z pohledu nominálních konvergenčních kritérií pro vstup do EMU, lze úroveň rozpočtových schodků hodnotit příznivěji. Z pohledu konvergenčního kritéria 3% deficitu veřejných financí byly země, které tuto hranici překračovaly, pouze Francie, Německo a částečně Velká Británie a pak jižní země Itálie, Portugalsko a Řecko. Španělsko v té době zatím žádné problémy nevykazovalo a naopak jako jedna z mála zemí nejenom že vykazovala vyrovnaný, nebo dokonce přebytkový rozpočet veřejných financí, ale dokonce snižovalo své veřejné zadlužení.

Za bezproblémové země ve skupině EU-13 lze částečně považovat po celé období 2000–2007 pouze Bulharsko a pobaltské země. U ostatních zemí EU-13 (s výjimkou Maďarska) je však zcela jasně patrné zlepšení v období po vstupu do EU v porovnání před vstupem do EU v roce 2004 (mluví-li se o zemích východního rozšíření v roce 2004). Maďarsko naopak vykazovalo čím dál vyšší schodky veřejných financí. I přes zlepšení po vstupu do EU však většina zemí nesplňovala konvergenční kritéria o vyrovnanosti veřejného rozpočtu.

Pobaltské země dbaly na omezitelnou výdajovou politiku, avšak zažívaly speciální fenomén, kdy zatímco jejich deficity nedosahovaly vysokých hodnot a tedy jejich veřejné zadlužení nerostlo, ba naopak v mnoha případech v letech 2000–2007 klesalo, docházelo k významné změně struktury veřejného dluhu – zatímco podíl veřejného dluhu v rukou rezidentů klesal, zahraniční veřejné zadlužení rostlo, a sice o 7–52 % v případě Estonska, 7–42 % v případě Litvy a 3–31 % v případě Lotyšska. Zahraniční zadlužení však rostlo i u ostatních sektorů ekonomiky, což umožnilo tak vysoké tempo růstu, jaké pobaltské země v letech 2000–2007 za-

² Hamerníková, Maaytová (2010).

³ Karpová (2012).

Tabulka č. 1 » Vývoj bilance veřejných rozpočtů zemí EU-15 v letech 2000–2007 (v % HDP)

Země	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgie	-0,1	0,2	0,1	-1,8	-0,2	-2,6	0,3	0,0
Dánsko	1,9	1,1	0,0	-0,1	2,1	5,0	5,0	5,0
Finsko	6,9	5,0	4,1	2,4	2,2	2,6	3,9	5,1
Francie	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5
Irsko	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	2,8	0,2
Itálie	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6	-1,5
Lucembursko	5,7	6,0	2,3	0,6	-1,0	0,2	1,4	4,2
Malta	-5,5	-6,1	-5,4	-9,1	-4,4	-2,7	-2,6	-2,3
Německo	1,0	-3,1	-3,9	-4,1	-3,7	-3,3	-1,5	0,3
Nizozemsko	1,9	-0,4	-2,1	-3,0	-1,8	-0,3	0,2	0,2
Portugalsko	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3,0
Rakousko	-2,1	-0,6	-1,3	-1,7	-4,8	-2,5	-2,5	-1,3
Řecko	:	:	:	:	:	:	-6,1	-6,7
Španělsko	-1,0	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	1,2	2,2	2,0
Švédsko	3,2	1,4	-1,5	-1,3	0,3	1,8	2,2	3,3
Velká Británie	1,2	0,4	-2,0	-3,4	-3,6	-3,5	-2,9	-3,0

Pramen: Eurostat; vlastní úprava

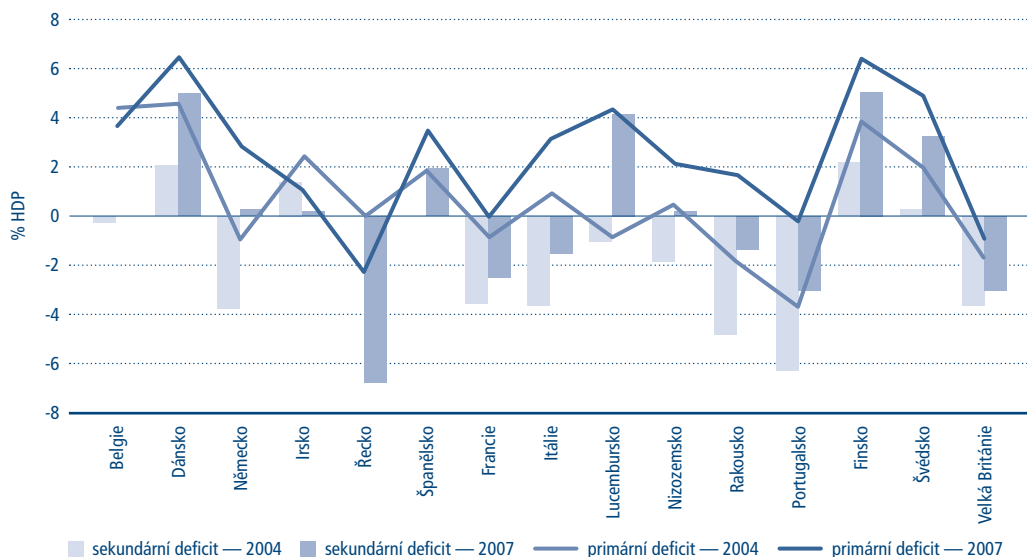
Tabulka č. 2 » Vývoj bilance veřejných rozpočtů zemí EU-13 v letech 2000–2007 (v % HDP)

Země	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bulharsko	-0,5	1,0	-1,2	-0,4	1,8	1,0	1,8	1,1
Česká republika	-3,5	-5,3	-6,3	-6,4	-2,7	-3,1	-2,3	-0,7
Chorvatsko	:	:	-4,5	-4,6	-5,1	-3,7	-3,3	-2,5
Kypr	-2,2	-2,1	-4,1	-6,0	-3,8	-2,2	-1,1	3,2
Litva	:	:	:	:	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0
Lotyšsko	-2,8	-2,0	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,6
Maďarsko	-3,0	-4,1	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,4	-5,1
Rumunsko	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9
Slovensko	-12,1	-6,4	-8,1	-2,7	-2,3	-2,9	-3,6	-1,9
Slovinsko	-3,6	-3,9	-2,4	-2,6	-2,2	-1,5	-1,3	-0,1

Pramen: Eurostat; vlastní úprava

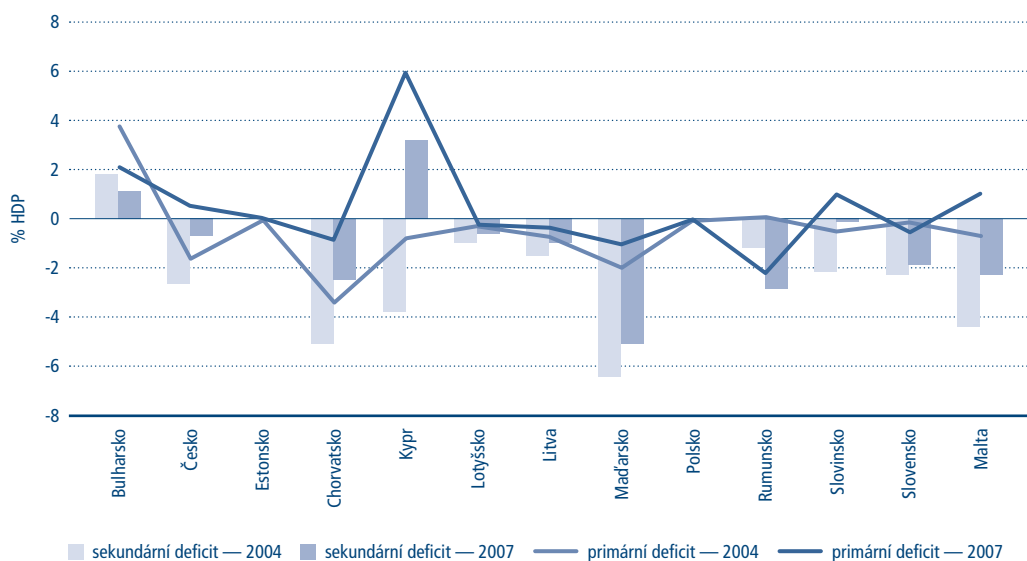


→ Graf č. 4 » Primární a sekundární deficit veřejných financí zemí EU-15 v letech 2004 a 2007 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 5 » Primární a sekundární deficit veřejných financí zemí EU-13 v letech 2004 a 2007 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

žívaly. Zmrazení úvěrových trhů v období finanční a hospodářské krize se pak promítlo do reálné ekonomické kondice těchto zemí a podíl zahraničního veřejného zadlužení dále vzrostl v důsledku zahraničních půjček, jejichž podíl na celkovém veřejném zadlužení narostl (viz kap. 2.4).

Naopak Maďarsko zažívalo problémy s fiskální nerovnováhou ještě před vypuknutím finanční a hospodářské krize před rokem 2007. Ostatní země Visegrádské čtyřky – Česká republika, Polsko a Slovensko – vykazovaly vyšší hladinu schodků až do jejich vstupu do EU v roce 2004, kdy se tato hladina snížila. Přesto však často nesplňovaly konvergentní kritéria pro vstup do EMU. Tento fakt byl spojený s kulturně-historickou zkušeností, kdy důsledkem méně disciplinované fiskální politiky, šetrné sociální politiky a nedostatečně nastaveného daňového systému a jemu přizpůsobené výdajové politiky docházelo automaticky ke krátkodobým fiskálním nerovnováhám.⁴ Tato nedisciplinovanost vedla také často k vyšším schodkům u zemí EU-13 než u zemí EU-15, a tedy k vyššímu tempu růstu veřejného zadlužení než v případě zemí EU-15.

2.2 Primární a sekundární deficit veřejných financí

Na grafech č. 4 a 5 je patrný dopad vysokých úrokových plateb, kdy právě ony jsou samotnou příčinou deficitu veřejných financí. V letech 2000–2007 došlo u zemí EU-15 k výraznému snížení nákladové služby z veřejného dluhu. Výjimkou jsou pouze Německo, Francie, Lucembursko, u nichž veřejné zadlužení rostlo po celé období 2000–2007 a tedy i úroky z dluhu. V posledních třech letech – 2005, 2006 a 2007 – začalo opět růst veřejné zadlužení, a tedy i úroky Itálie, Portugalska, Rakouska a Velké Británie.

Pozitivní efekt poklesu úrokových plateb je patrný při porovnání primárního a sekundárního deficitu. Jak je patrné z grafu č. 4, v roce 2007 je

u většiny zemí EU-15 celkový deficit zapříčiněn pouze platbou úroků. Bez této zátěže by pak v roce 2007 země Belgie, Francie, Itálie a Rakousko dosahovaly dokonce přebytků. Ostatní země pak byly v přebytku celkovém, nebo jejich vysoké výdaje vedly k takovému deficitu, že by veřejný rozpočet byl schodkový i bez úrokových plateb.

Nicméně v roce 2004, kdy úrokové platby byly vyšší u většiny zemí, dosahovaly kladného primárního schodku veřejných financí všechny země s výjimkou Řecka, Portugalska a Velké Británie. V roce 2000 dosahovaly kladného primárního přebytku všechny země EU-15 s výjimkou Portugalska. Tato informace tedy říká, že hodnoty úroků z veřejného dluhu jsou při dané fiskální politice zemí EU-15 tak vysoké, že země nejsou schopny udržet veřejný rozpočet vyrovnaný.

Země EU-13, které dosahují nižšího veřejného zadlužení, a platí tedy nižší úrokové platby, dosahovaly i tak ve většině případů v letech 2000, 2004 a 2007 primárních i sekundárních deficitů veřejných financí (viz graf č. 5). Při takové úrovni veřejného zadlužení tak lze vinu hledat v neadekvátní fiskální politice ve vztahu k celkovým příjmům.

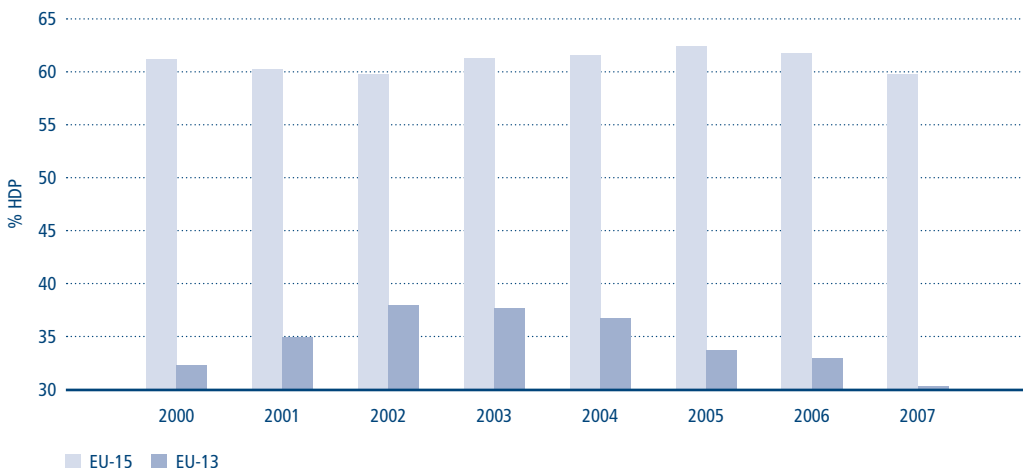
2.3 Celkové veřejné zadlužení

V letech 2000–2007 celkové veřejné zadlužení rostlo jak u zemí EU-15, tak u zemí EU-13. Zatímco však země EU-13 navýšily své zadlužení během 7 let o 30 %, dosahovalo veřejné zadlužení zemí EU-13 dvojnásobné hodnoty oproti hodnotám z roku 2000. Podobný rozdíl byl i v nominálním ekonomickém růstu (viz graf č. 1).

Zcela rozdílné však byly hodnoty veřejného zadlužení vyjádřené vůči HDP, kdy průměr zemí EU-13 byl po celé období o 22–30 procentních bodů nižší (při započítání řeckého veřejného zadlužení ještě více). Jelikož však do roku 2004 rostlo veřejné zadlužení zemí EU-13 rychleji než jejich nominální HDP, projevilo se to nárůstem hodnoty

⁴ Karpová (2012), Czesaný (2013), Píkhart (2013).

Graf č. 6 » Vývoj veřejného zadlužení zemí EU-15 a EU-13 v letech 2000–2007 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

relativní váhy veřejného zadlužení k HDP (viz graf č. 6). Ač rozdíl v hodnotách nárůstu HDP a dluhu byl nepatrný, u zemí EU-15 do roku 2002 rostlo rychlejším tempem HDP než celkové veřejné zadlužení, proto tento podíl naopak klesal. K větším výkyvům však nedošlo ani u EU-15, ani EU-13.

I přes historické okolnosti kdy země EU-13, jakožto socialistické země, měly tendenci k přemrštěné výdajové politice a štědrým sociálním programům, jejich veřejné zadlužení ani zdaleka nedosahovalo hodnot západních tržních ekonomik. Jako důvod se může zdát právě ono funkční tržní hospodářství a vstup těchto zemí na finanční trhy, které jim umožňovaly snazší přístup k dodatečnému kapitálu. Tuto skutečnost lze shledat pravděpodobnou i na základě vývoje mezi lety 2000 a 2013, kdy i země EU-13 rychlým tempem začaly ve větší míře využívat možnosti emise vlastních státních dluhopisů a zadlužovat se tak prostřednictvím domácích i zahraničních finančních trhů.⁵

Úroveň veřejného zadlužení byla pozitivní především u Lotyšska, České republiky, Rumunska,

Litvy, Estonska a Slovinska, kde se hodnoty pohybovaly kolem, nebo dokonce pod úrovní 20 % HDP. Zatímco však veřejné zadlužení České republiky a Maďarska rychle rostlo, veřejné zadlužení Bulharska, Rumunska a Slovenska po celé období 2000–2007 klesalo. Stejná klesající tendence byla u většiny zemí po celé sledované období. I přes tuto klesající tendenci u většiny zemí EU-13 i EU-15 byl zaznamenán nárůst veřejného zadlužení k HDP a tedy zatímco na konci roku 2000 pouze 4 země (3 z EU-15 a 1 z EU-13) překračovaly úroveň konvergenčního kritéria 60 % HDP, v roce 2007 již to bylo 9 zemí (7 z EU-15 a 2 z EU-13) (viz graf č. 7).

2.4 Struktura dluhových instrumentů

Z pohledu makroekonomických dopadů je důležité se podívat na to, zda nedošlo ke změně ve struktuře veřejného zadlužení. Veřejný dluh lze dělit dle formy dluhového instrumentu na oběživo, vklady, dluhové cenné papíry a půjčky. Mezi jednotlivými

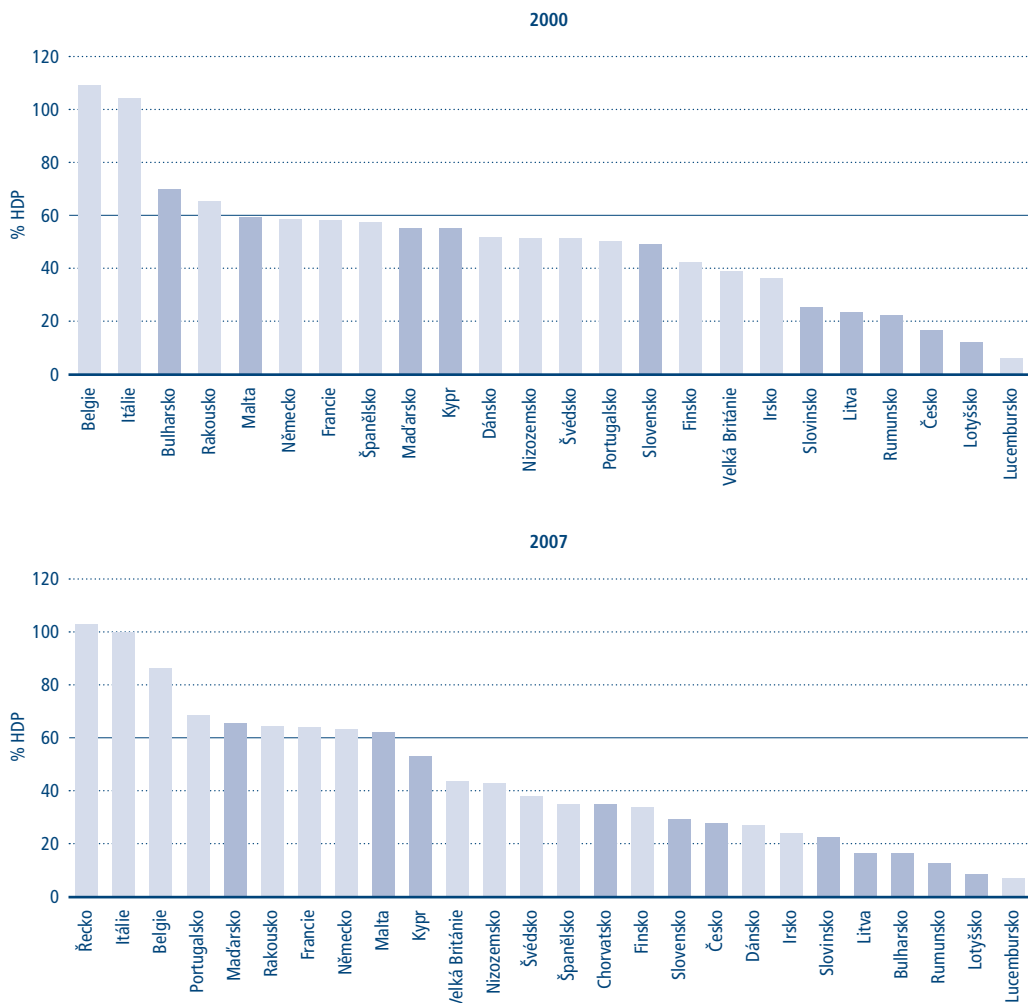
⁵ Abbas, Blattner (2014).

zeměmi EU, a to i napříč oběma skupinami, jsou ve struktuře dluhu rozdíly. Hlavními instrumenty jsou především dluhové cenné papíry a následně půjčky (viz graf č. 8). Kategorie oběživa a vkladů byla v roce 2007 významná pouze u Dánska, Irska, Itálie, Lucemburska, Portugalska, Rumunska, Švédska a Velké Británie. U ostatních zemí jsou napros-

to dominantním dluhovým instrumentem dluhové cenné papíry (DCP). Výjimkou jsou Estonsko, Lucembursko a Rumunsko, kde hlavní část dluhu byla ve formě půjček.

V letech 2000–2007 u zemí EU-15 k významnějším změnám ve struktuře veřejného zadlužení nedocházelo (viz graf č. 9). Výjimkou bylo Lucembur-

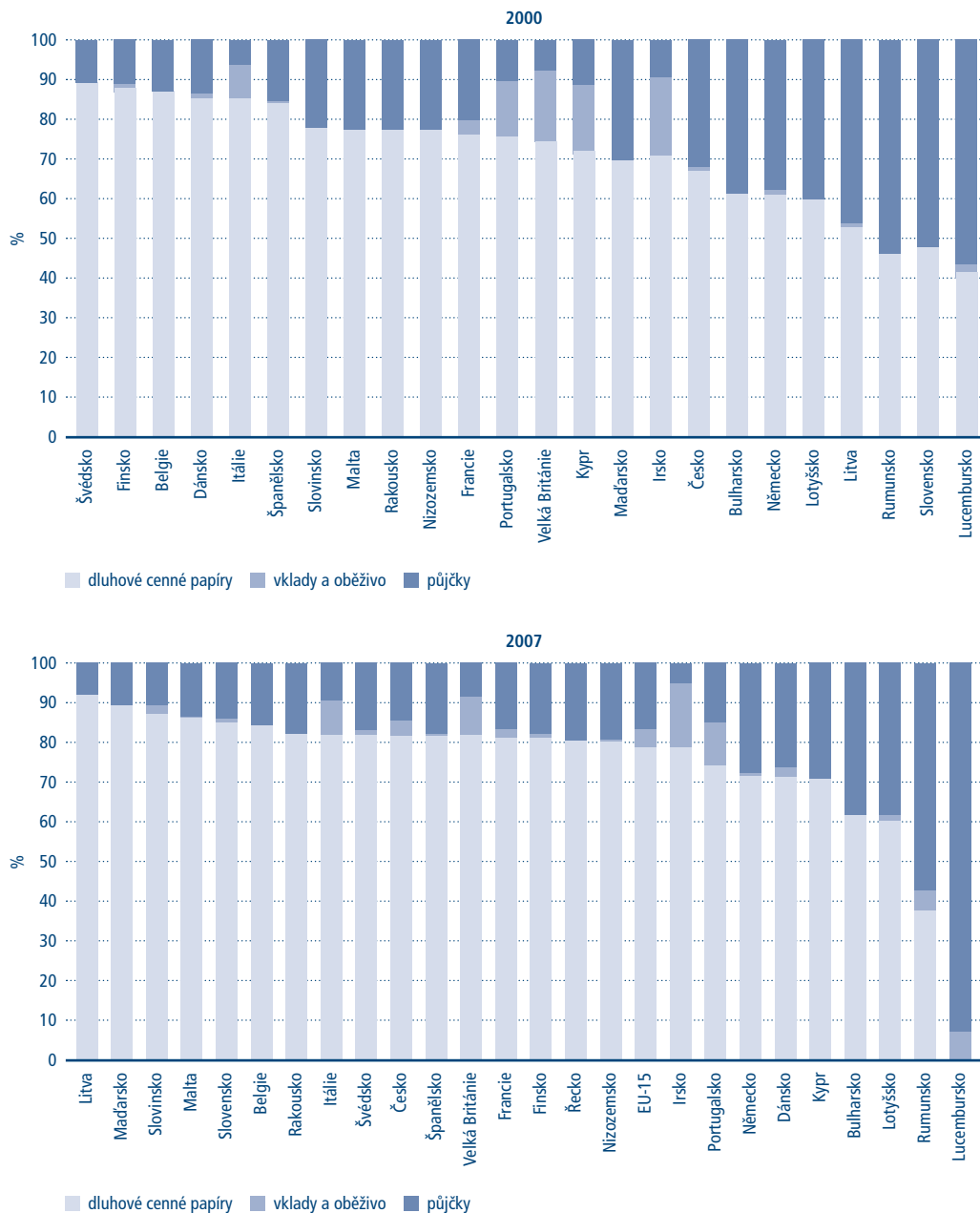
Graf č. 7 » Veřejné zadlužení zemí EU-28 v letech 2000 a 2007 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

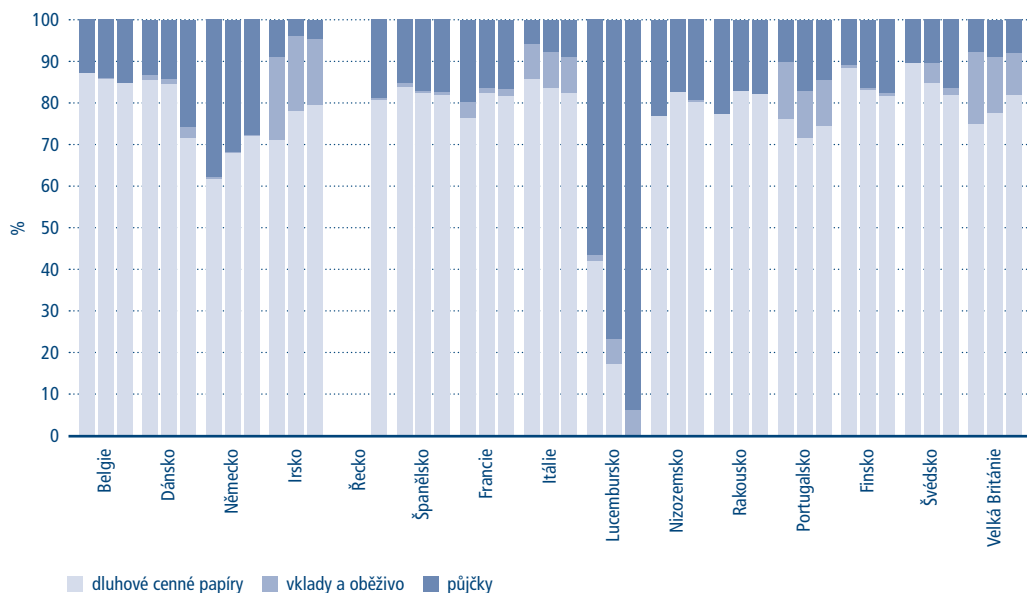


→ Graf č. 8 » Struktura portfolia dluhových instrumentů zemí EU-28 v letech 2000 a 2007 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 9 » Vývoj struktury portfolia dluhových instrumentů zemí EU-15 v letech 2000, 2004 a 2007 (v %)



Poznámka: U každé země představuje první sloupec rok 2000, druhý sloupec rok 2004 a třetí sloupec rok 2007.
Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

sko, u kterého zcela vymizely DCP a naprostá většina dluhu byla tvořena půjčkami.

Na počátku sledovaného období byly u zemí EU-13 významné bankovní půjčky. Důvodem může být fakt, že z historických důvodů přístup na mezinárodní finanční trhy a jejich samotný finanční trh nebyl příliš rozvinutý.⁶ V letech 2000–2007 i z důvodu rozvinutí jejich finančních trhů a přístupu na zahraniční trhy začaly tyto země emitovat větší množství dluhopisů. Jejich podíl tak rostl a naopak podíl půjček klesal (viz graf č. 10).

2.5 Struktura věřitelů veřejného dluhu

V literatuře se často operuje pouze s pojmy stát, domácnosti, centrální banka a komerční banky. Toto členění je však nepřesné a neúplné, jelikož

nevystihuje veškeré subjekty v domácí a zahraniční ekonomice. Proto v této práci jsou věřitelé děleni na měnové finanční instituce (MFI), neměnové a nefinanční subjekty (non-MFI) a nerezidenty (NER).

První pojem, který je v této práci používán, nicméně v literatuře se s ním tolik nesetkáváme, jsou **měnové finanční instituce** (MFI). Česká národní banka definuje MFI jako „finanční instituce, které tvoří sektor tvorby peněz. Podle právních předpisů Společenství sem patří centrální banka, rezident-ské úvěrové instituce a všechny ostatní rezident-ské finanční instituce, jejichž předmětem činnosti je přijímat vklady a/nebo prostředky velmi podobné vkladům od jiných subjektů než měnových finančních institucí a na vlastní účet (přínejmenším v ekonomickém smyslu) poskytovat úvěry a/nebo

⁶ Abbas, Blattner (2014).

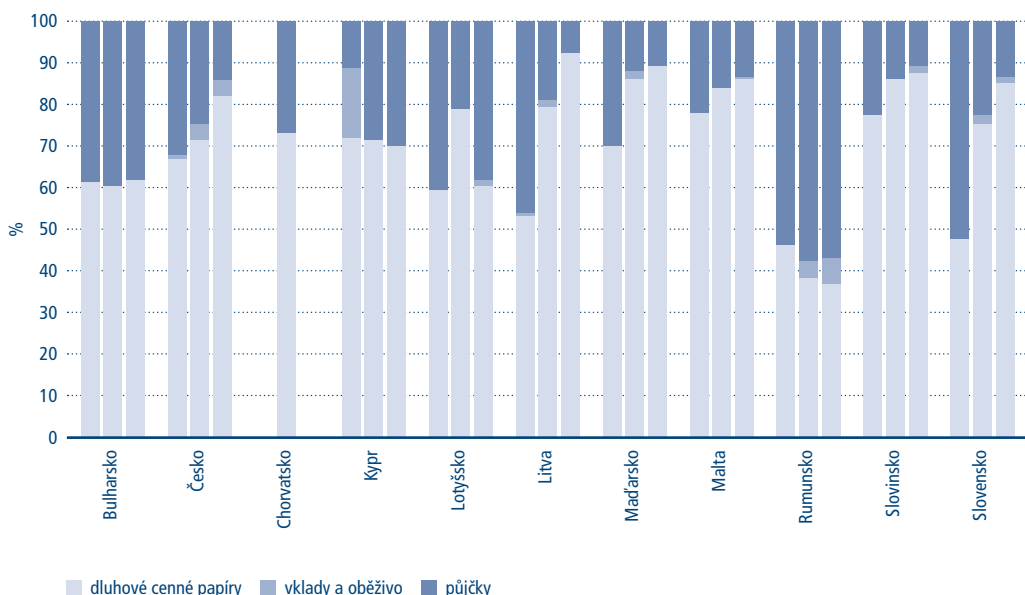
→ investovat do cenných papírů. V podmínkách ČR MFI zahrnují centrální banku (S.121) a ostatní měnové finanční instituce (S.122) – tj. banky, fondy peněžního trhu a družstevní záložny.⁷

Domácí bankovní subjekt (BS, nebo v literatuře známé jako komerční banky, KB) je dle definice ČNB „akciová společnost se sídlem na území ČR, která je na základě udělené bankovní licence oprávněna vykonávat bankovní činnost na území ČR a při dodržení postupů stanovených právem ES (viz též pasportizace, notifikace) též na území jiných členských států EU (viz jednotná bankovní licence)“.⁸ V textu budou veškeré domácí bankovní subjekty označovány zkratkou KB a budou tak reprezentovat veškeré domácí komerční banky a jiné měnové finanční instituce. V tomto kontextu je dů-

ležitě zmínit, že nejenom komerční banky se podílí na celkové tvorbě peněz, ale jsou jimi i jiné instituce, které se komerčním bankám svojí aktivitou podobají. Společně jsou nazývány MFI. MFI obsahují i centrální banku a non-MFI zase veřejný sektor (viz níže), pracuje se často s pojmy bankovní sektor (nebo komerční banky) a nebankovní sektor, které reprezentují MFI a non-MFI, nicméně bez institucí veřejného sektoru.

Další skupinou jsou **domácí nebankovní subjekty** (non-MFI). Těmi jsou myšleny veškeré institucionální jednotky, které nespádají do kategorie MFI, ale zároveň jimi nejsou myšleny instituce veřejného sektoru. Česká národní banka používá termín non-MFI, který je definován jako „všechny rezidentské sektory kromě MFI, tj. vládní instituce

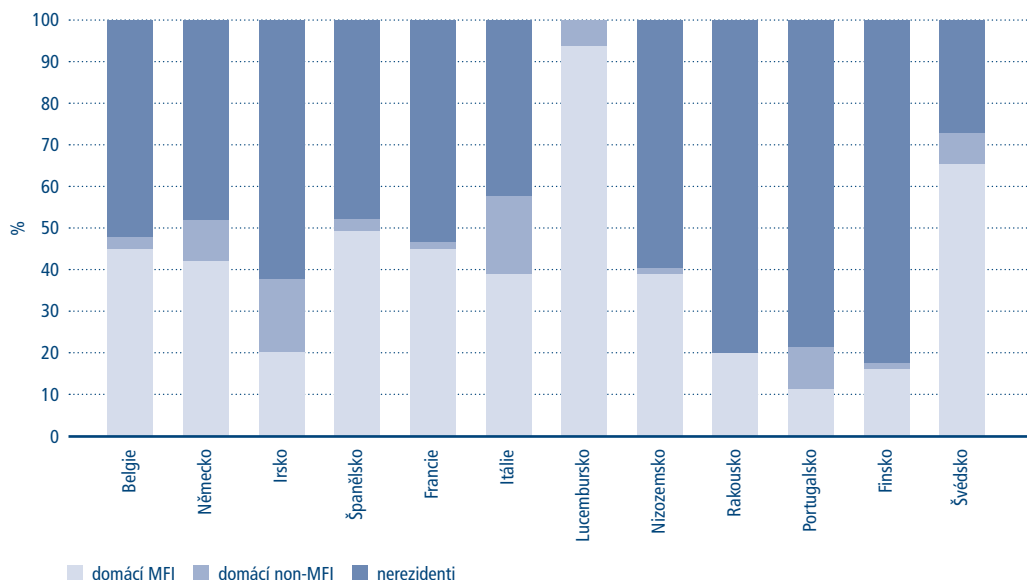
Graf č. 10 » Vývoj struktury portfolia dluhových instrumentů zemí EU-13 v letech 2000, 2004 a 2007 (v %)



Poznámka: U každé země představuje první sloupec rok 2000, druhý sloupec rok 2004 a třetí sloupec rok 2007.
Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

⁷ Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/obecne/slovník/m.html> (6. 3. 2015).

⁸ Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/obecne/slovník/b.html> (6. 3. 2015).

Graf č. 11 » Struktura věřitelů veřejného dluhu zemí EU-15 v roce 2007 (v %)

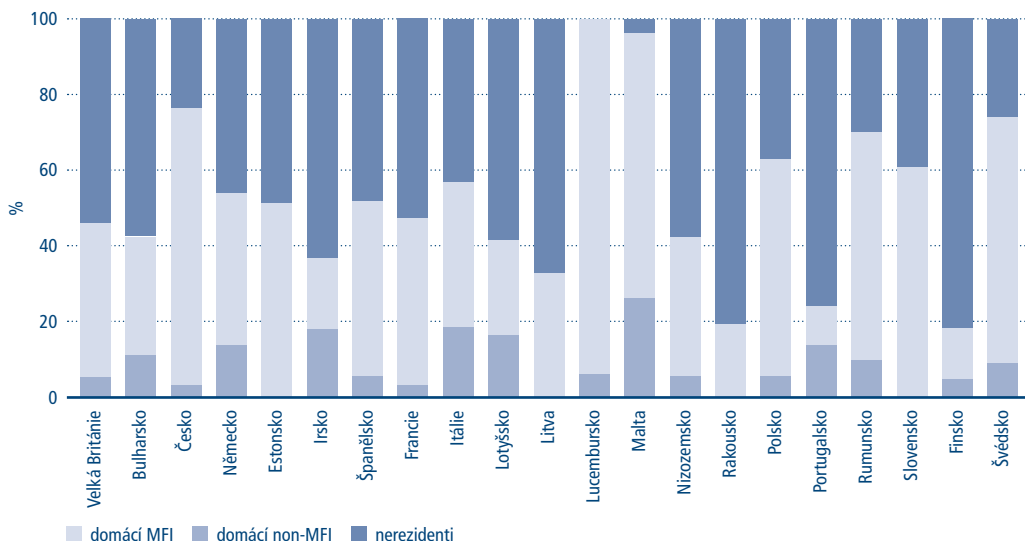
Pramen: Eurostat; Skupina Světové banky; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 12 » Struktura věřitelů veřejného dluhu zemí EU-13 v roce 2007 (v %)

Pramen: Eurostat; Skupina Světové banky; vlastní výpočty a úprava

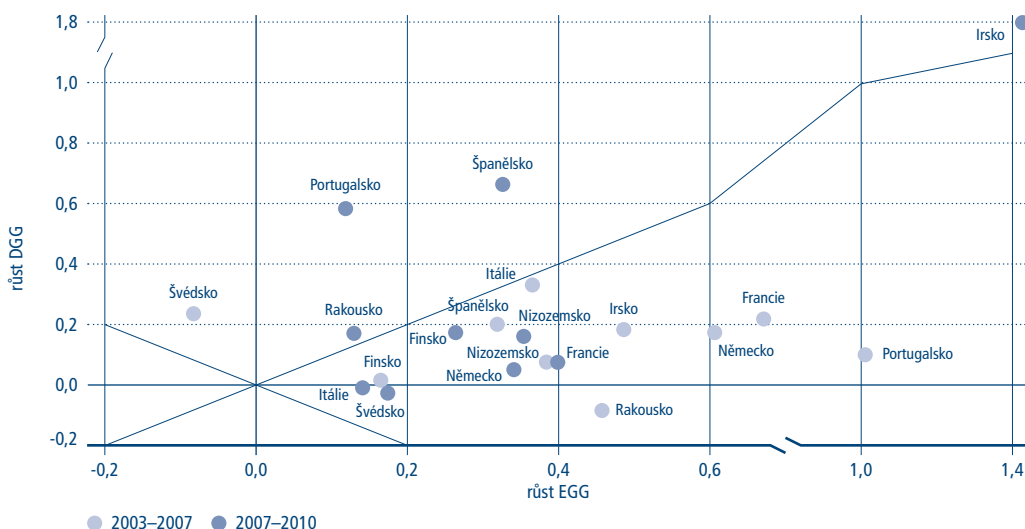


→ **Graf č. 13 » Podíl zahraničního dluhu na celkovém zadlužení veřejného sektoru zemí EU v roce 2007 (v %)**



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 14 » Míra růstu domácího (DGG) a zahraničního (EGG) veřejného zadlužení zemí EU-15 v letech 2004–2007 a 2007–2010 (* 100 %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

(S.13), nefinanční podniky (S.11), finanční instituce jiné než MFI (S.123 a S.124) a domácnosti a neziskové instituce sloužící domácnostem (S.14 a S.15) podle klasifikace ESA 95⁹. Zkratkou non-MFI jsou nicméně v této práci myšleny pouze soukromé subjekty, a tedy nikoliv vládní instituce.

V roce 2007 držely většinu veřejného zadlužení domácí MFI v České republice, Estonsku, Lucembursku, Maltě, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Švédsku (viz grafy č. 11 a 12). Jedná se tedy především o země EU-13, které ještě nezačaly plně využívat mezinárodní finanční trhy. Dále se jedná o bankovní státy, jako je Lucembursko. Významné jsou nicméně bankovní subjekty rovněž v Belgii, Německu, Španělsku, Francii, Itálii a Nizozemsku, kde bankovní sektor má silnou tradici a finanční trhy jsou velice rozvinuté.

2.6 Zahraniční veřejné zadlužení

Zahraniční zadlužení tvoří velkou část celkového veřejného zadlužení především v zemích EU-15. Jak ukazuje graf č. 13, více než 50 % celkového veřejného dluhu bylo v roce 2007 v držení nerezidentů v Belgii, Bulharsku, Irsku, Francii, Litvě, Lotyšsku, Nizozemsku, Rakousku, Portugalsku a Finsku. Podíl je významný (přes 40 %) i Německu, Estonsku, Španělsku a Itálii. S výjimkou pobaltských zemí se tak jedná čistě o země EU-15.

Vývoj jednotlivých forem veřejného dluhu se u velké části zemí začalo monitorovat až po roce 2002, nebo dokonce až po roce 2007. Vývoj je tak zachycen pouze u zemí, u kterých data byla dostupná a dohledatelná. Pro přehlednost byly vytvořeny grafy, které jsou složeny z kvadrantů, které reprezentují situace, kdy v rámci sledovaného období domácí nebo zahraniční zadlužení rostlo, nebo klesalo, a je možné porovnávat nikoliv pouze země, ale i jednotlivá období.

Osa X reprezentuje vývoj zahraničního veřejného zadlužení (EGG). Osa Y reprezentuje vývoj do-

mácího veřejného zadlužení (DGG).¹⁰ Pokud se země nachází v prvním kvadrantu (kladné hodnoty osy X i Y), znamená to, že ve sledovaném období rostl jak domácí, tak zahraniční dluh. Míra růstu je pak dána jednotlivými hodnotami. Aby byla situace ještě přehlednější již na první pohled, je dále graf rozdělen pomocnými diagonálními osami, které reprezentují stejnou míru růstu (či poklesu) domácího a zahraničního veřejného dluhu. Pokud se tedy země nachází na ose ve třetím kvadrantu, znamená to, že jak domácí, tak zahraniční zadlužení klesalo stejným tempem. Nachází-li se země pod osou v prvním kvadrantu, znamená to, že obě formy veřejného dluhu rostly, nicméně zahraniční veřejný dluh rostl rychleji – lze tak rovnou konstatovat i to, zda podíl zahraničního veřejného dluhu na celkovém veřejném zadlužení roste. Celý první kvadrant a přilehlé části druhého a čtvrtého kvadrantu tak reprezentují situace, kdy celkové veřejné zadlužení rostlo.

Z grafů č. 14 a 15 je patrné, že v 1. i 2. období celkové veřejné zadlužení rostlo jak u zemí EU-15, tak u zemí EU-13. Všechny země zaznamenaly i vyšší míru růstu zahraničního veřejného zadlužení. Porovnáme-li hodnoty na ose X, je patrné, že vyšší míry růstu vykazovaly země EU-13. Další informace, kterou graf nabízí, je, že vyšší míry růstu především zahraničního veřejného dluhu všechny země EU-28 dosahovaly v 2. období.

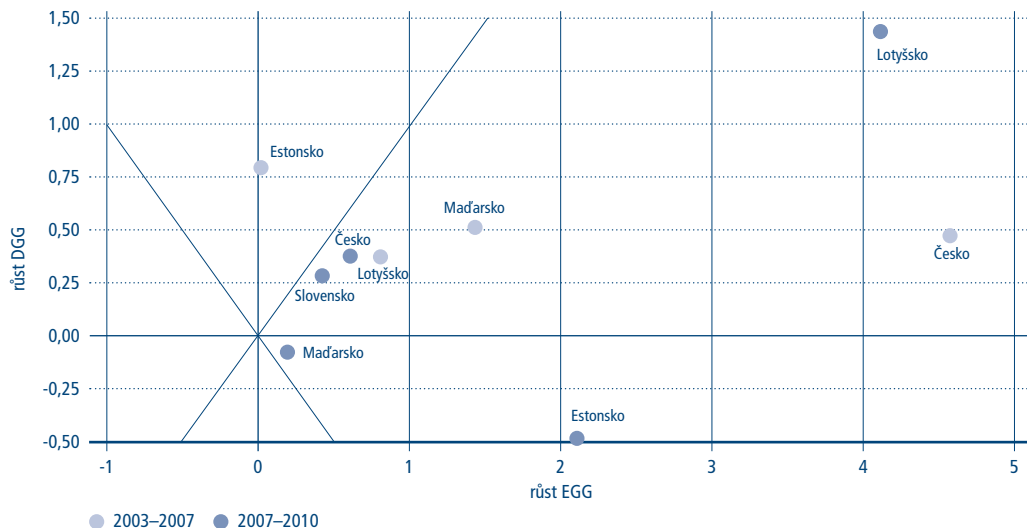
2.7 Doba splatnosti

Doba splatnosti se vyvíjela v kontextu změn, ke kterým docházelo ve struktuře veřejného dluhu především u zemí EU-13. Jelikož začal růst význam dlouhodobých DCP, rostl spolu s tím i podíl dlouhodobého veřejného zadlužení. Obecně však jak země EU-15, tak země EU-13 držela v roce 2007 většinu veřejného zadlužení ve formě dluhu s dlouhodobou dobou splatnosti. Pouze u čtyř zemí se podíl krátkodobého zadlužení pohyboval →

⁹ Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/obecne/slovník/n.html> (6. 3. 2015).

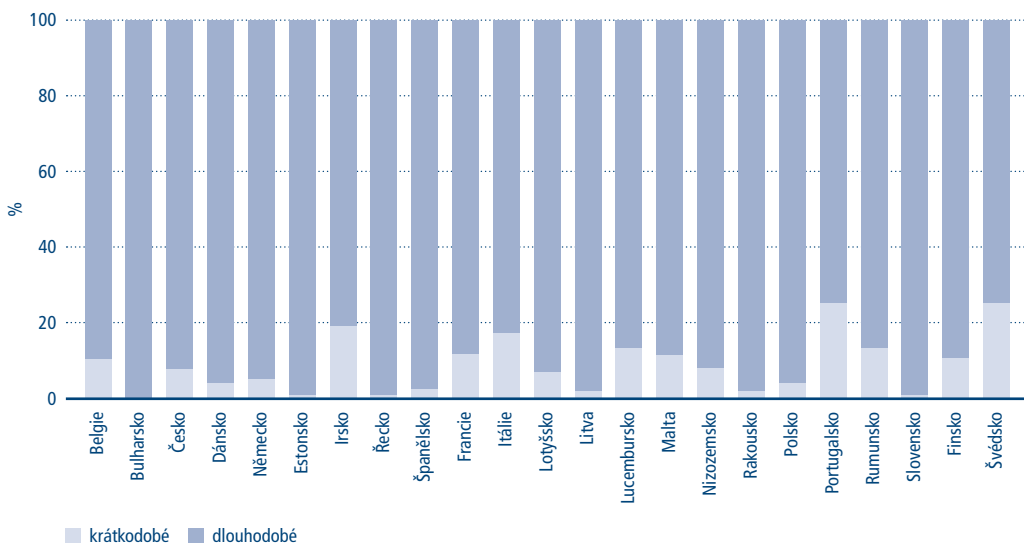
¹⁰ EGG — External General Government Debt; DGG — Domestic General Government Debt.

→ **Graf č. 15** » Míra růstu domácího (DGG) a zahraničního (EGG) veřejného zadlužení zemí EU-13 v letech 2004–2007 a 2007–2010 (* 100 %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 16 » Veřejné zadlužení zemí EU dle doby splatnosti v roce 2007 (v %)



Pramen: Eurostat

kolem 20 % — konkrétně v Irsku, Itálii, Portugalsku a Švédsku. V ostatních případech většinou podíl krátkodobého dluhu nepřekračoval 5 % z celkového veřejného zadlužení (viz graf č. 16).

3. Vývoj veřejného zadlužení zemí EU v letech 2008–2013

Během prvních 7 let třetího tisíciletí lze hodnotit vývoj veřejných financí u většiny zemí EU jako pozitivní a dlouhodobě udržitelný. V roce 2008 však změny v makroekonomickém prostředí zapříčiněné finanční krizí v USA a počínající hospodářskou krizí v EU. To vedlo k vysoké fiskální krátkodobé a dlouhodobé nestabilitě.

Jedním z hlavních důsledků hospodářské krize byl nárůst nezaměstnanosti, který automaticky vytvářel tlak na propad příjmů a naopak nárůst výdajů v rozpočtu veřejných financí (viz graf č. 17). Výrazný nárůst nezaměstnanosti zaznamenaly všechny země napříč skupinami zemí EU-15 i EU-13 s výjimkami Polska, Německa a Rakouska. Stejně tak pouze nepatrné výkyvy zaznamenala Malta, Rumunsko a Lucembursko. Nejvážnější byla situace v pobaltských zemích — Litvě, Lotyšsku a Estonu —, kde se míra nezaměstnanosti mezi lety 2007 a 2010 více než ztrojnásobila (v případě Litvy dokonce zečtyřnásobila). Další země, které zaznamenaly výrazný nárůst míry nezaměstnanosti, byly Irsko, Španělsko, Dánsko, Kypr, Maďarsko, Řecko a Bulharsko. Země pak jako Slovensko, Portugalsko a Chorvatsko se potýkají s vysokou mírou nezaměstnanosti dlouhodobě.

Svůj podíl na tom měla i velká otevřenost ekonomiky a zároveň nízká diverzifikace zahraničního obchodu. Riziko bylo vysoké především v případě malých otevřených ekonomik, jako jsou země EU-13, ale i Dánsko a Nizozemsko. Propad exportu a propadu HDP v partnerských ekonomikách pak vedl k ekonomickým problémům.

Zmíněná hospodářská stagnace, či recese po roce 2007 vedla k problémům ve schopnosti financování veřejných výdajů a většina zemí EU, bez ohledu na to, zda se jednalo o země EU-15, či

EU-13, nebyla schopna udržet schodky veřejných financí v přiměřených mezích. Zatímco tedy v předchozím období se držely schodky veřejných financí pod úrovní 3 % HDP (v případě zemí EU-15) a podíl veřejného zadlužení a HDP v mnoha případech klesalo, od roku 2008 nastal opačný trend. Hospodářská krize tak v letech 2008 a 2009 vyústila v nárůst veřejného zadlužení v absolutních i relativních hodnotách u téměř všech zemí EU.

3.1 Krátkodobá fiskální nerovnováha

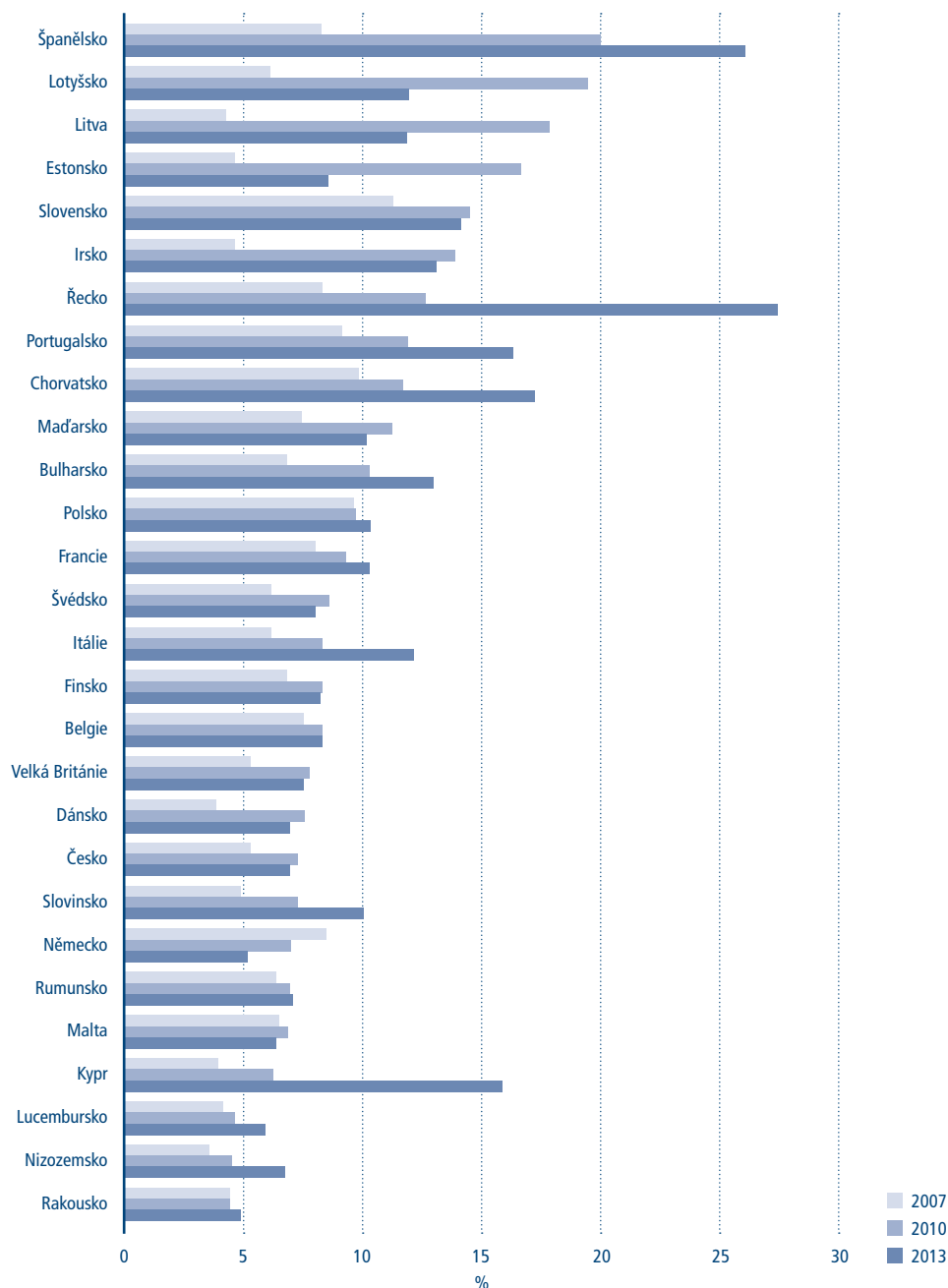
V roce 2007 byly pouze dvě země, které překračovaly konvergenční kritérium 3 % schodku veřejných financí k HDP, a to Řecko (-6,7 % HDP) a Maďarsko (-5,1 % HDP), přičemž obě země se s tímto problémem potýkaly dlouhodobě (viz tabulky č. 1 a 2). S příchodem finanční a hospodářské krize se však situace zhoršila u více zemí, konkrétně v roce 2008 větší než 3 % schodek veřejných financí dosahovaly mezi zeměmi EU-15 Řecko, Francie, Portugalsko, Irsko, Španělsko a Velká Británie a mezi zeměmi EU-13 Malta, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko a Rumunsko. V roce 2009 se pak do schodků propadly i země, které dlouhodobě vykazovaly dokonce přebytky veřejných financí (viz tabulky č. 3 a 4). Konvergenční kritérium pak splňovalo ze všech členských zemí EU pouze 5 zemí — Dánsko, Estonsko, Lucembursko, Finsko a Švédsko.

Extrémních schodků veřejných financí přesahujících 10 % HDP pak v roce 2009 dosahovaly čtyři země — Irsko, Španělsko, Řecko a Velká Británie. Portugalsko, Litva, Lotyšsko a Rumunsko se pak pohybovaly na hranici kolem, nebo dokonce nad 9 % HDP.

Situace se začala zlepšovat pro většinu zemí EU až více méně v posledních dvou letech sledovaného období. U zemí EU-15 k jistému zlepšení došlo již v roce 2011, kdy polovina zemí již splňovala podmínky konvergenčního kritéria schodků veřejných financí, nicméně nadále velká část zemí dosahovala vysokých deficitů. Ze zemí EU-13 se v roce 2011 nejlépe dařilo Estonsku, Bulharsku



→ Graf č. 17 » Vývoj míry nezaměstnanosti zemí EU-28 v letech 2007, 2010 a 2013 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní úprava

Tabulka č. 3 » Vývoj bilance veřejných rozpočtů zemí EU-15 v letech 2008–2013 (v % HDP)

Země	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgie	-1,1	-5,5	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9
Dánsko	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,9	-0,7
Finsko	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,4
Francie	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1
Irsko	-7,0	-13,9	-32,4	-12,6	-8,0	-5,7
Itálie	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,8
Lucembursko	3,3	-0,5	-0,6	0,3	0,1	0,6
Malta	-4,2	-3,3	-3,3	-2,6	-3,7	-2,7
Německo	0,0	-3,0	-4,1	-0,9	0,1	0,1
Nizozemsko	0,2	-5,5	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3
Portugalsko	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9
Rakousko	-1,5	-5,3	-4,5	-2,6	-2,3	-1,5
Řecko	-9,9	-15,2	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2
Španělsko	-4,4	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
Švédsko	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,3
Velká Británie	-5,1	-10,8	-9,6	-7,6	-8,3	-5,8

Pramen: Eurostat; vlastní úprava

Tabulka č. 4 » Vývoj bilance veřejných rozpočtů zemí EU-13 v letech 2008–2013 (v % HDP)

Země	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulharsko	1,6	-4,2	-3,2	-2,0	-0,5	-1,2
Česká republika	-2,1	-5,5	-4,4	-2,9	-4,0	-1,3
Estonsko	:	:	0,2	1,0	-0,3	-0,5
Chorvatsko	-2,7	-5,9	-6,0	-7,7	-5,6	-5,2
Kypř	0,9	-5,6	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9
Litva	-3,3	-9,3	-6,9	-9,0	-3,2	-2,6
Lotyšsko	-4,0	-8,9	-8,2	-3,4	-0,8	-0,9
Maďarsko	-3,7	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,4
Polsko	:	:	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0
Rumunsko	-5,6	-8,9	-6,6	-5,5	-3,0	-2,2
Slovensko	-2,4	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6
Slovinsko	-1,8	-6,1	-5,7	-6,2	-3,7	-14,6

Pramen: Eurostat; vlastní úprava



→ a České republice a až v roce 2013 se podařilo většině zemí EU-15 i EU-13 dostat pod hranici 3 %.

Co je na místě zdůraznit, je fakt, že vedle propadu HDP a nárůstu nezaměstnanosti svůj podíl na náhlých nárůstech schodků veřejných financí měl i nárůst veřejných výdajů spojených se sanováním vybraných komerčních bank, které se ocitly v kontextu finanční krize v USA v existenčních problémech. Jako příklady mohou sloužit problémy hypoteční banky Northern Rock ve Velké Británii, banky a pojišťovny Fortis v zemích Beneluxu, nebo banky Hypo Real Estate v Německu.

3.2 Primární a sekundární deficit veřejných financí

Výše úrokových plateb v přepočtu na HDP v letech 2008–2013 vykazuje dva různé trendy, a to v letech 2008–2010 a následně v letech 2011–2013. Jednotlivé země se ve vývoji liší.

Země jako Belgie, Německo, Francie, Malta, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko i přes nárůst veřejného zadlužení zaznamenaly pokles nákladů na dluhovou službu v rámci celého sledovaného období v relativním vyjádření (viz graf č. 18). V absolutních číslech pak v letech 2008–2013 vykazovala hodnota placených úroků výkyvy, ale trend byl celkově klesající. Stejný klesající trend můžeme zaznamenat i v přepočtu nikoliv na HDP, ale v podílu k celkovým veřejným výdajům.

Země, které naopak za celé sledované období zaznamenaly nárůst, jsou Irsko, Španělsko, Portugalsko a Velká Británie. Dánsko zaznamenalo nárůst pouze v letech 2009 a 2010.

Na rozdíl od zemí EU-15, u zemí EU-13 náklady z dluhu vzrostly snad u všech, a to především v letech 2012 a 2013. Jisté zpoždění v projevení se hospodářské krize je však patrné i v letech 2009 a 2010, kdy u velké části zemí také nákladová služba vzrostla (viz graf č. 18). S výjimkou Bulharska, u kterého mezi lety 2007 a 2013 celkové náklady na vedení veřejného dluhu klesaly, všechny země EU-13 zaznamenaly v letech 2007–2013 nárůst.

Hluboké deficity a rostoucí objem úroků z veřejného dluhu byly v souladu s vývojem celkového veřejného zadlužení, které především v kontextu finanční a hospodářské krize začalo výrazně růst. V letech 2010 i 2013 je patrný dopad finanční a hospodářské krize na deficitech veřejných financí. Země nedosahovaly pouze sekundárního deficitu, nýbrž většina zemí vykazovala i primární deficity. Příčinou je úbytek příjmů, nárůst veřejných výdajů, a to jak na základě vládních rozhodnutí, tak v důsledku exogenních faktorů. V tomto případě tak na vysokých deficitech má podíl prohloubení aktivní i pasivní části deficitu.

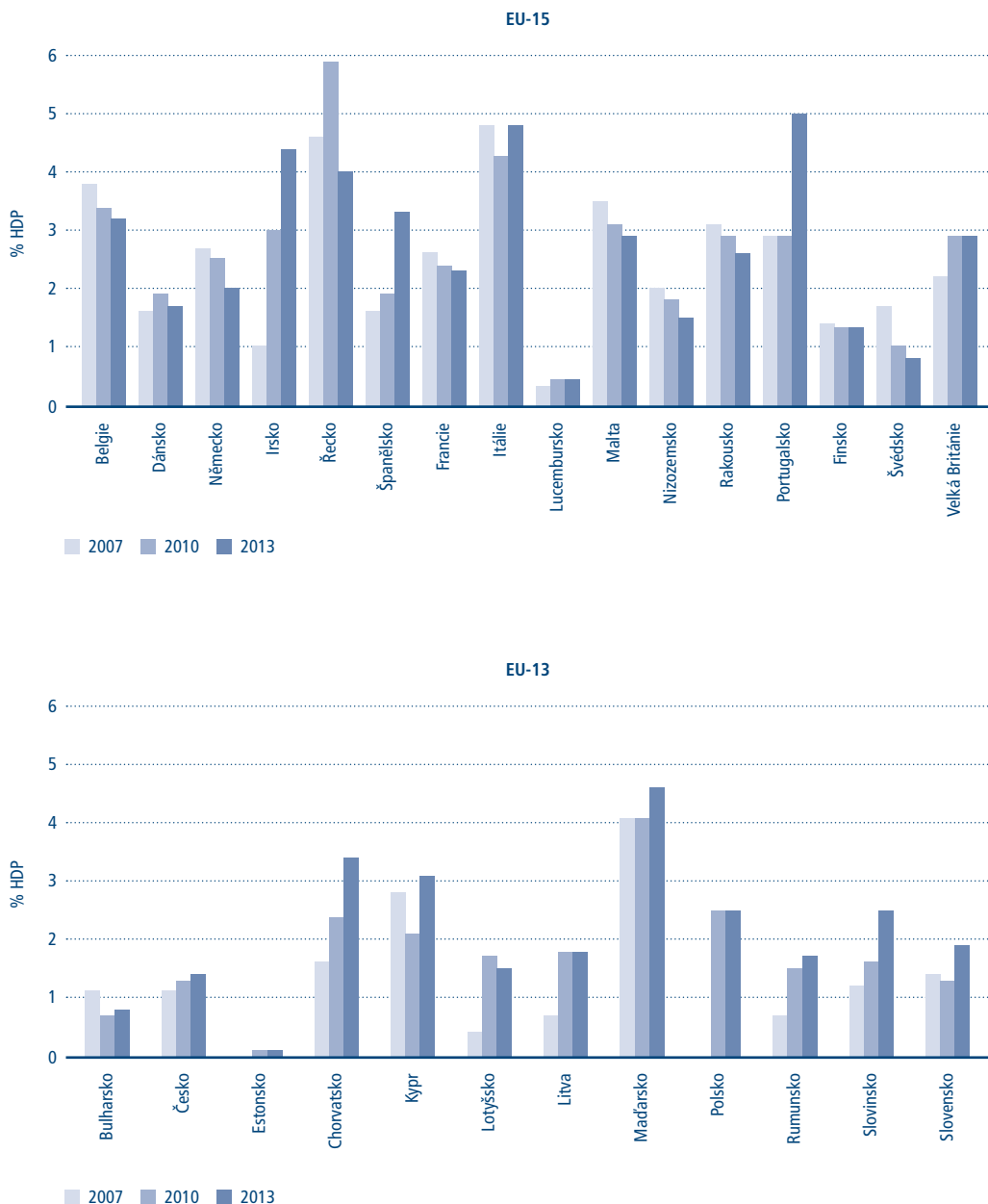
Situace je stejná u zemí EU-15 i EU-13. V roce 2010 i 2013 dosahovaly sekundárních deficitů všechny sledované země. Primárního deficitu v roce 2010 nedosahovalo pouze Švédsko. V roce 2013 pak již ze zemí EU-15 Německo, Dánsko, Lucembursko, Itálie a Rakousko a ze zemí EU-13 pouze Maďarsko. Ukazuje se tím vysoká nákladnost nakumulovaného veřejného dluhu.

3.3 Celkové veřejné zadlužení

V letech 2008–2013 došlo jak u zemí EU-15, tak u zemí EU-13 k růstu veřejného zadlužení nejenom v absolutních číslech, nýbrž i v relativním vyjádření k HDP. V prvním roce sledovaného období, v roce 2008, se situace nejevila ještě jako dramatická. Problémy jak s deficitem veřejných financí, tak s úrovní veřejného zadlužení vykazovaly pouze země, ve kterých byl tento vývoj již dlouhodobý – Řecko, Portugalsko a Itálie. Výjimkou je Španělsko, jehož veřejný dluh v předchozím období klesal a rozpočet veřejných financí byl víceméně vyrovnaný.

Hospodářská krize se projevila prudkým nárůstem veřejného zadlužení až v roce 2009 a tento růst pokračoval až do roku 2013. V roce 2009 meziročně vzrostlo veřejné zadlužení zemí EU-15 ze 62 na 75 % HDP (v roce 2013 už dokonce celých 90 % HDP). Země EU-13 zaznamenaly nárůst v roce 2009 ze 30 na 40 % HDP a v roce 2012 již i země EU-13 překročily úroveň 50 % HDP (viz graf

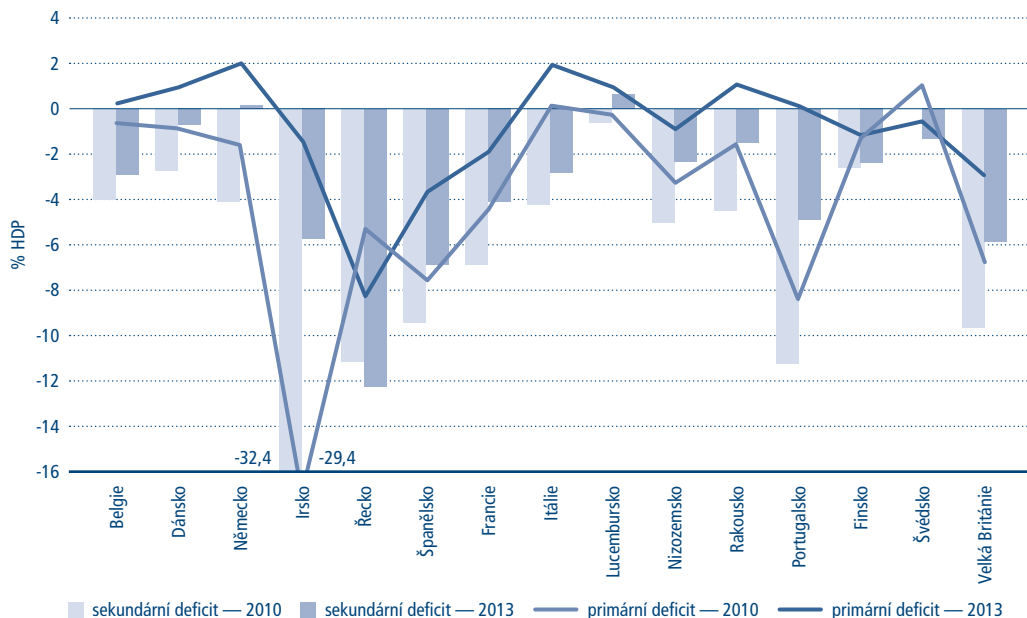
Graf č. 18 » Vývoj hodnoty úroků z veřejného dluhu zemí EU-15 a EU-13 v letech 2007, 2010 a 2013 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

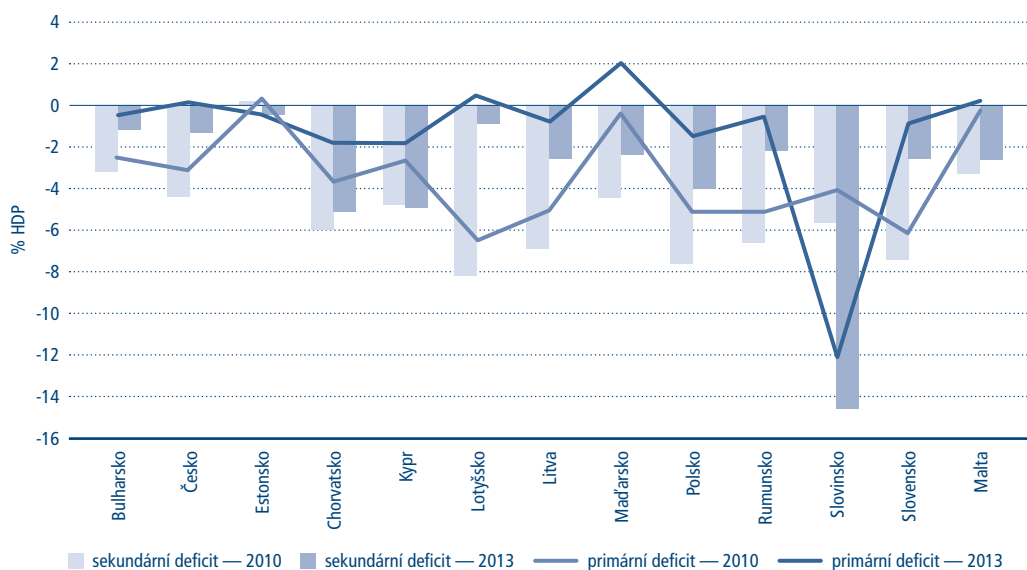


→ **Graf č. 19 » Primární a sekundární deficit veřejných financí zemí EU-15 v letech 2010 a 2013 (v % HDP)**



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 20 » Primární a sekundární deficit veřejných financí zemí EU-13 v letech 2010 a 2013 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

č. 21). Většina zemí EU tak v důsledku krize zaznamenala skokové zvýšení veřejného dluhu.¹¹

Na konci roku 2013 mělo pouze 12 zemí nižší úroveň veřejného zadlužení, než bylo jejich HDP (viz graf č. 22), přičemž ještě v roce 2010 bylo pod touto úrovní 16 zemí, v roce 2007 dokonce 19 zemí. Na počátku třetího tisíciletí na konci roku 2000 mělo 22 zemí veřejné zadlužení pod úrovní 60 % HDP.

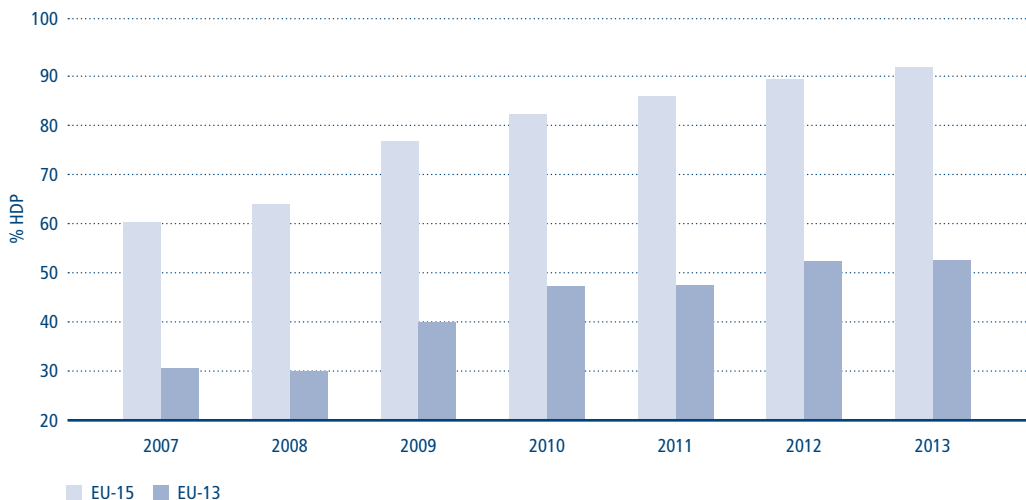
S výjimkou Švédska a Finska mezi lety 2008 a 2010 rostlo veřejné zadlužení v relativním vyjádření k HDP u všech zemí EU-15. V případě Švédska veřejný dluh zůstával na stabilní úrovni po celé krizové období, což koresponduje s jeho vyrovnanými veřejnými financemi. Finsko zaznamenalo nárůst veřejného zadlužení až od roku 2009. V případě let 2011–2013 je trend také spíše rostoucí u většiny zemí EU-15, nicméně již nikoliv v takové intenzitě a u velké části zemí se veřejné zadlužení v relativním vyjádření dokonce snižovalo.

V případě zemí EU-13 je trend mírně odlišný. Důvodem je fakt, že zatímco země EU-15 i přes

zamrznutí mezinárodních úvěrových trhů byly schopny dosáhnout na dostatečné finanční prostředky, ať již doma, tak dokonce v zahraničí, země EU-13 těchto finančních zdrojů nebyly vždy schopny dosáhnout. Jednoduše řečeno jejich solventnost a především kredibilita nedosahovala úrovně zemí EU-15, což byl také důvod, proč například zatímco v předkrizovém období v případě některých zemí jako pobaltské země, u kterých veřejné zadlužení – a konkrétně pak zahraniční veřejné zadlužení – rostlo v průměru o 20 % ročně, s nástupem finanční krize se tento růst zcela zastavil.

Na rozdíl od zemí EU-15, ve kterých v roce 2008 rostl podíl veřejného dluhu na HDP u všech 15 zemí, v roce 2008 nerostlo veřejné zadlužení k HDP u žádné ze zemí EU-13. Významný nárůst veřejného zadlužení zaznamenaly země EU-13 až v letech 2009 a 2010, což byl společný rys všech sledovaných zemí. Stejně jako v případě zemí EU-15 pak v následujícím „pokrizovém období“ v letech 2011, 2012 a 2013 již došlo k výraznějšímu růstu veřejné-

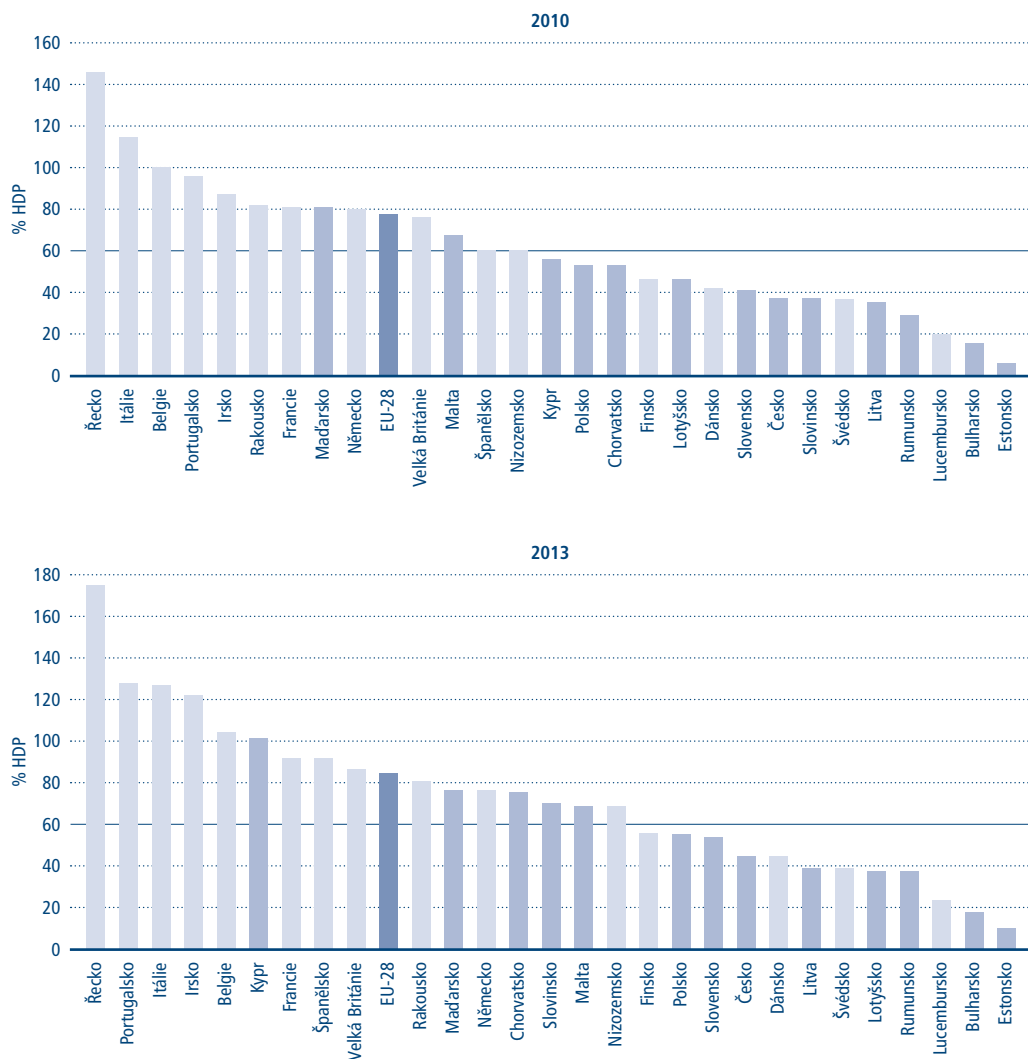
Graf č. 21 » Vývoj veřejného zadlužení zemí EU-15 a EU-13 v letech 2007–2013 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

¹¹ Karpová (2013).

→ Graf č. 22 » Veřejné zadlužení zemí EU-28 v letech 2010 a 2013 (v % HDP)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

ho zadlužení pouze v některých zemích – konkrétně v Chorvatsku, na Kypru, ve Slovinsku a na Slovensku. I veřejné zadlužení České republiky a Rumunska vykazovalo vyšší nárůst nicméně ne tak významný jako u předchozích. V případě Lotyšska a Maďarska dokonce došlo k poklesu.

V letech 2000–2007 rostlo veřejné zadlužení stejným tempem jako HDP u zemí EU-13 i EU-15. V letech 2008–2012 rostl HDP pouze nepatrně. Zatímco tedy HDP téměř nerostl, veřejné zadlužení u zemí EU-13 se opět mezi lety 2008 a 2013 zdvojnásobilo. U zemí EU-15, jejichž veřejný dluh

v předchozím období vzrostl jen o 20 %, v letech 2008–2013 vzrostl o 60 % (viz graf č. 23).

3.4 Struktura dluhových instrumentů

Zatímco v předkrizovém období byla struktura dluhových instrumentů stabilní (pouze u zemí EU-13 docházelo k růstu významu DCP a poklesu půjček), finanční krize vedla ke změnám u EU-13 i u některých zemí EU-15.

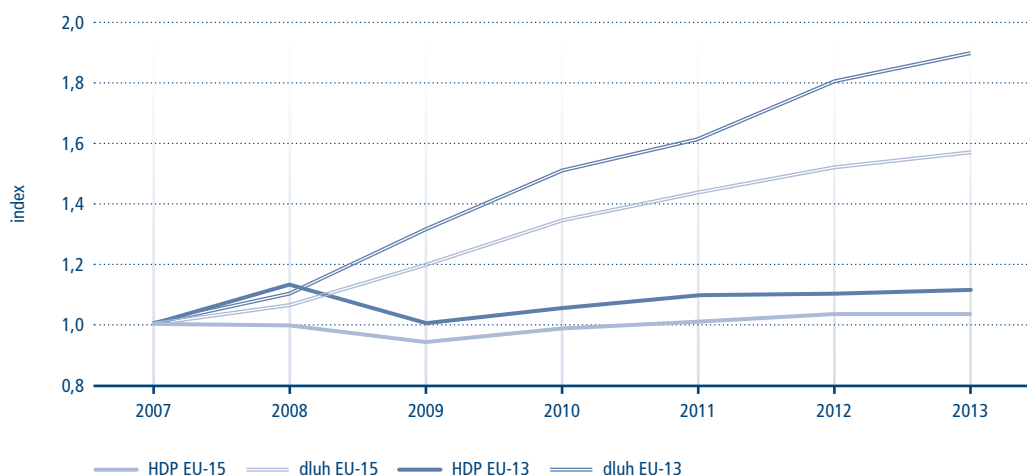
V případě zemí EU-15, stejně jako v předchozím období, ani v letech 2008–2013 nedošlo k význam-

nější změně ve struktuře veřejného dluhu většiny zemí. K rozdílům došlo pouze u zemí, které byly nejvíce postiženy hospodářskou krizí a často žádaly o zahraniční pomoc ve formě půjček. Podíl půjček na veřejném zadlužení tak rostl již od roku 2008 v Irsku a ohromný nárůst půjček zaznamenaly od roku 2010 Portugalsko a Řecko (viz graf č. 25).

V případě zemí EU-13 došlo k výraznému nárůstu půjček v letech 2008–2013 u nejvíce postižených zemí. Již v prvních třech letech (2008–2010) zaznamenalo ohromný nárůst Lotyšsko a dále o něco menší Maďarsko a Litva. Mezi lety 2010

Po celé sledované období 2000–2014 docházelo ke změnám v objemu i struktuře veřejného zadlužení u zemí EU-15 i EU-13. Co se objemu týče, veřejné zadlužení v letech 2000–2007 rostlo, avšak tempo růstu HDP bylo vyšší než růst veřejného dluhu. Podíl veřejného dluhu k HDP tak spíše stagnoval. V důsledku krize v roce 2008 veřejné zadlužení začalo růst výrazně rychleji a rostlo rychlejším tempem než HDP. Podíl nakumulovaného veřejného dluhu k HDP tak u většiny zemí rostl.

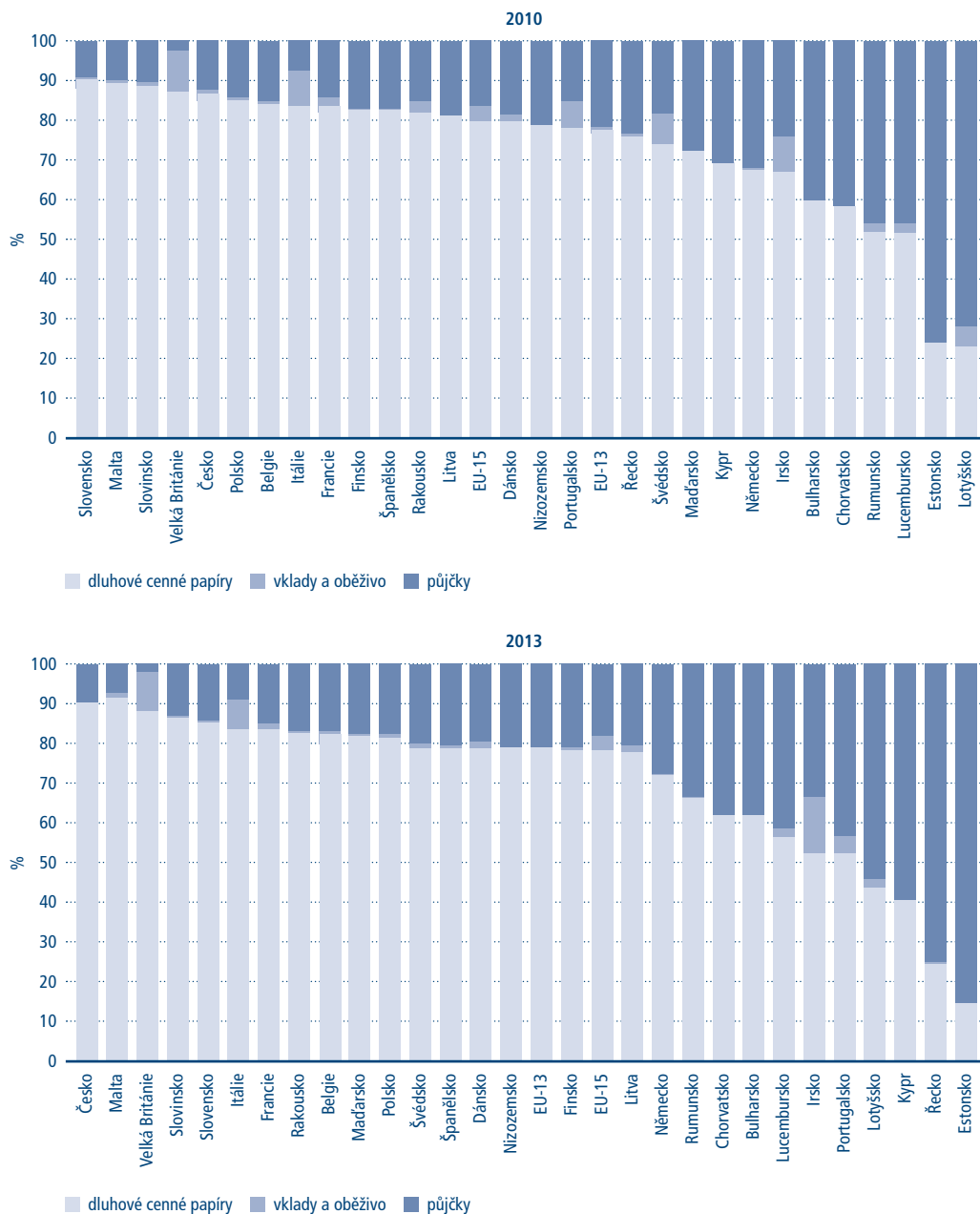
Graf č. 23 » Vývoj veřejného zadlužení a nominálního HDP zemí EU-15 a EU-13 vůči roku 2007 (index, rok 2007 = 1,0)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

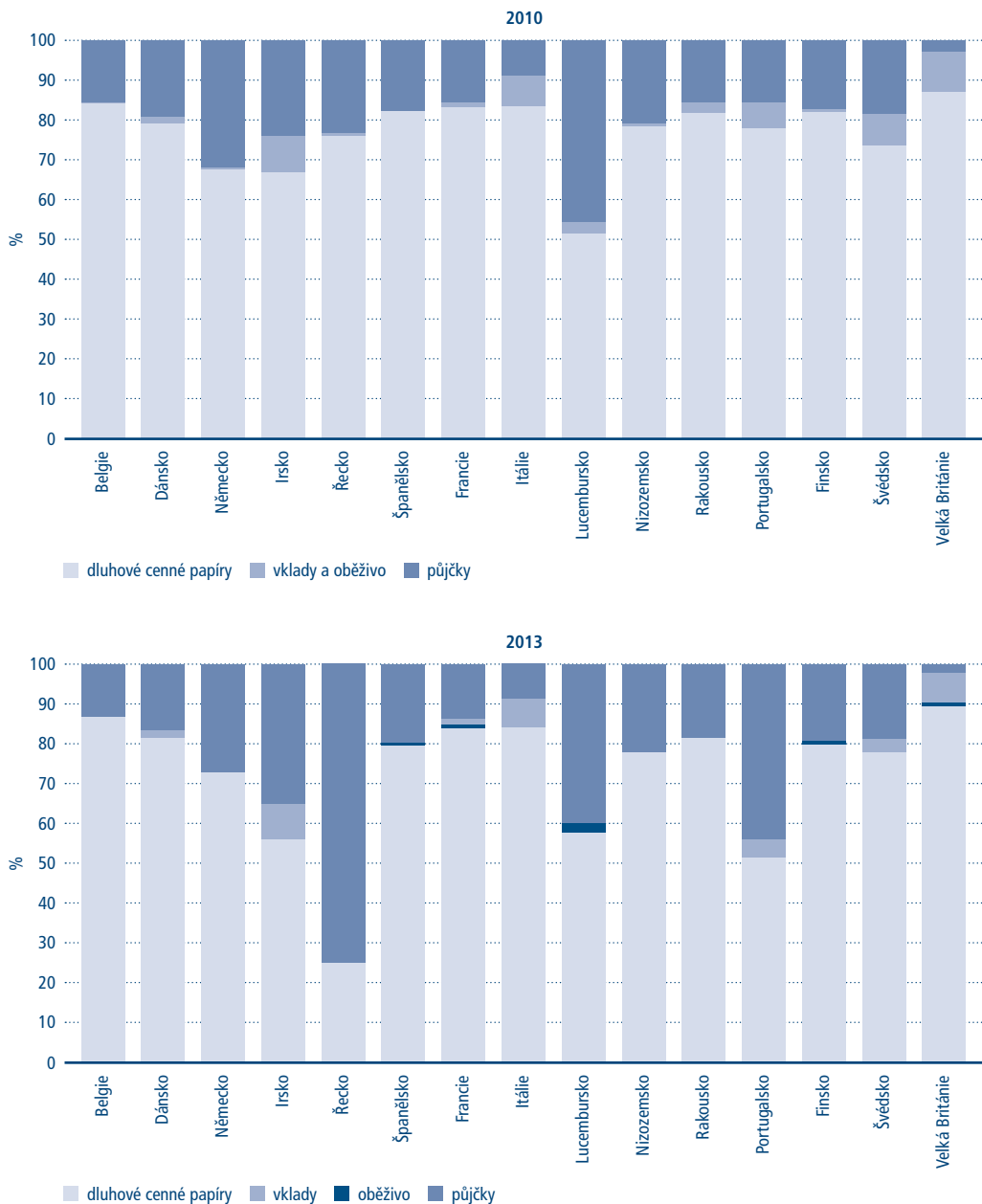


→ Graf č. 24 » Struktura portfolia dluhových instrumentů zemí EU-28 v letech 2010 a 2013 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

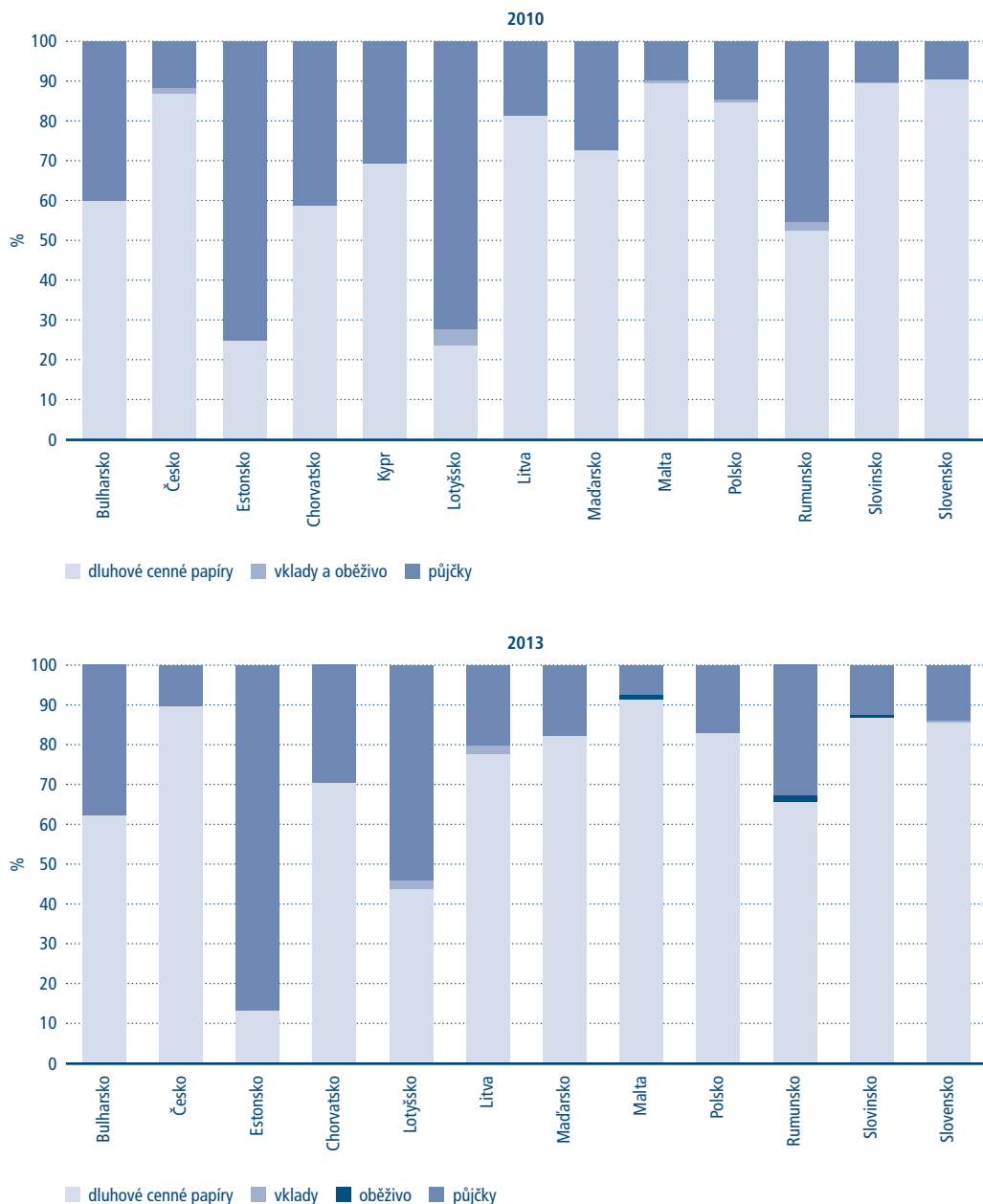
Graf č. 25 » Vývoj struktury portfolia dluhových instrumentů zemí EU-15 v letech 2010 a 2013 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava



→ Graf č. 26 » Vývoj struktury portfolia dluhových instrumentů zemí EU-13 v letech 2010 a 2013 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

a 2013 dále rostly půjčky u Estonska, Slovinska a Slovenska. Naopak Chorvatsko, Lotyšsko a Maďarsko zaznamenaly pokles.

Vypadá to, že DCP představují jakousi tržní alternativu financování deficitů, a když ekonomika, nebo tržními mechanismy nefungují a proto není poptávka po DCP, jedinou možností jsou půjčky. Je tedy patrné, že ač většina veřejného dluhu je ve formě dlouhodobých DCP, v období krize z důvodu nezájmu potenciálních investorů, roste význam půjček.

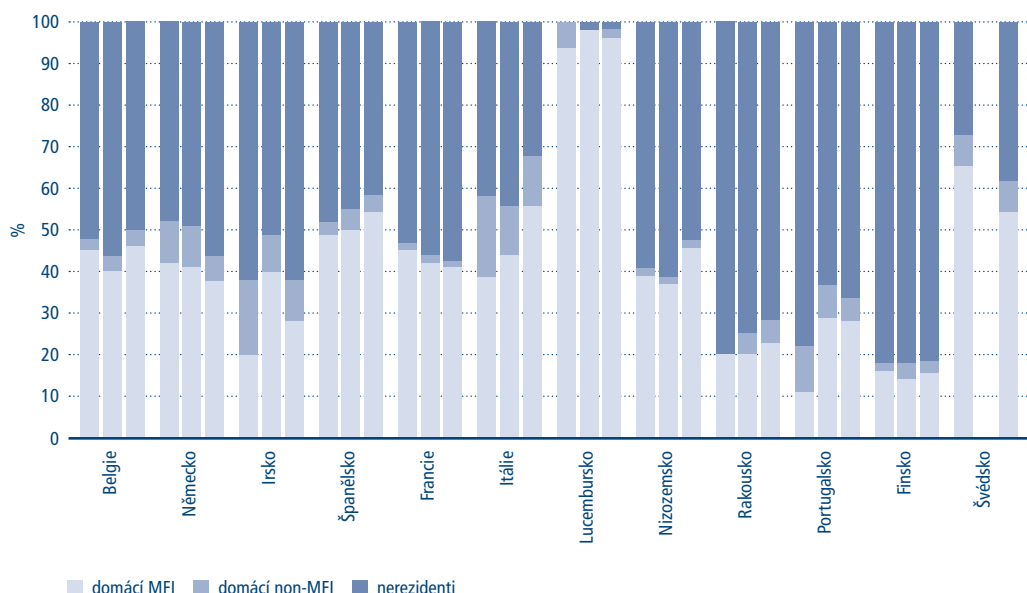
3.5 Struktura věřitelů veřejného dluhu

V letech 2008–2013 u většiny zemí dochází k nárůstu veřejného dluhu v rukách nerezidentů. Roste tak zahraniční veřejné zadlužení, a to nejenom v absolutních hodnotách, nýbrž roste i jeho podíl na celkovém veřejném zadlužení.

Zahraniční dluh tvořil většinu veřejného zadlužení v roce 2007 ve většině zemí EU-15 – konkrétně v případě Belgie, Irska, Francie, Nizozemska, Rakouska, Portugalska a Finska. V roce 2013 pak již pouze ve Španělsku, Itálii, Lucembursku a Švédsku držely většinu dluhu veřejného sektoru domácí subjekty (viz graf č. 27).

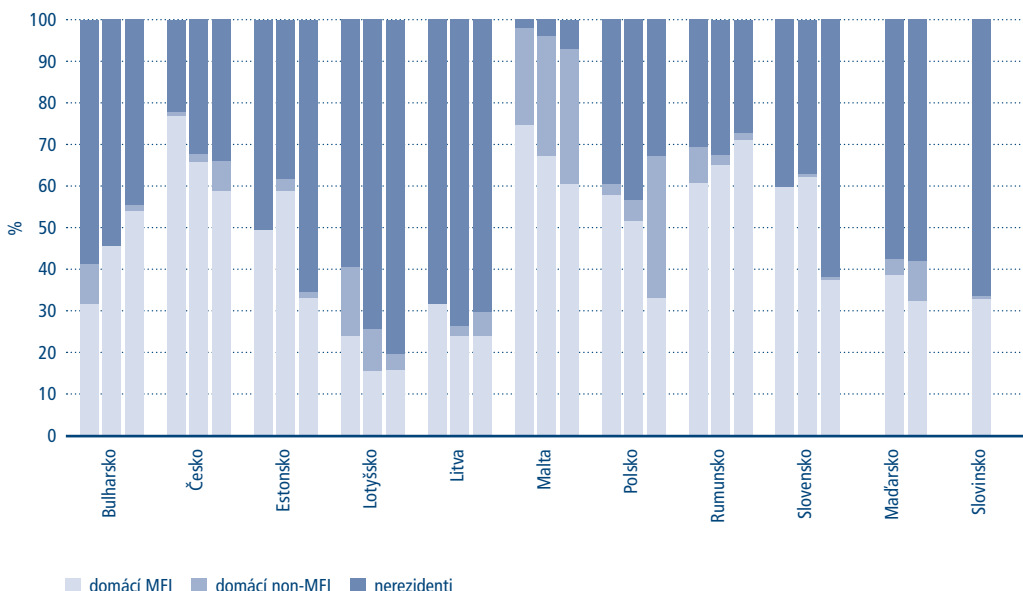
Rozdíly ve věřitelské struktuře jsou i napříč jednotlivými dluhovými instrumenty. Jak bylo zmíněno v předchozí podkapitole, hlavní nárůst – co do změny struktury veřejného dluhu – zaznamenaly půjčky. Dle očekávání naprostá většina půjček má formu bankovních úvěrů. Pouze v případě Rakouska (25 %) a Švédska (20 %) půjčky mají formu obchodních úvěrů. Stejně tak v případě zahraničních půjček, obchodní úvěry tvoří naprosto zanedbatelnou část s výjimkou Malty, kde tato část úvěrů tvořila v roce 2013 dokonce celých 40 % z celkového zahraničního dluhu.

Graf č. 27 » Vývoj struktury věřitelů veřejného dluhu zemí EU-15 v letech 2007, 2010 a 2013 (v %)



Poznámka: U každé země představuje první sloupec rok 2007, druhý sloupec rok 2010 a třetí sloupec rok 2013.
Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 28 » Vývoj struktury věřitelů veřejného dluhu zemí EU-13 v letech 2007, 2010 a 2013 (v %)



Poznámka: U každé země představuje první sloupec rok 2007, druhý sloupec rok 2010 a třetí sloupec rok 2013.
Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Zatímco u většiny zemí EU-15 je většina celkového veřejného dluhu držena nerezidenty, bankovní půjčky jsou poskytovány převážně domácími MFI. To je zcela opačná situace v porovnání se zeměmi EU-13 (viz níže), kde většina dluhu je v rukách rezidentů, nicméně půjčky jsou poskytovány zahraničními MFI. Výjimkami jsou Irsko, Portugalsko a Španělsko (a také Rakousko), které většinu úvěrů mají od zahraničních MFI. DCP vykazují stejnou strukturu jako celkové veřejné zadlužení.

Země EU-13 mají odlišnou strukturu veřejného dluhu, nicméně vývoj byl podobný – rostl podíl nerezidentů (viz graf č. 28). V roce 2007 bylo nerezidenty drženo více než 50 % veřejného dluhu pouze u Bulharska, Estonska, Lotyšska, Litvy, Maďarska a Slovinska. V roce 2013 pak přibýlo Slovensko a ubylo Bulharsko. Podíl zahraničního veřejného dluhu klesal u Bulharska jako u jediné země po celé sledované období.

Většina domácího veřejného dluhu je pak u většiny zemí držena v rukou domácích MFI. Pouze u Bulharska, Lotyšska a Rumunska byl ještě v roce 2007 významný podíl veřejného dluhu v rukou domácích nebankovních subjektů. S vypuknutím finanční krize jejich podíl začal klesat ve prospěch finančního sektoru. U ČR, Litvy, Polska, Maďarska a trochu Slovenska naopak v pokřiveném období narostl podíl nebankovního sektoru – u Litvy a Polska na úkor nerezidentů, u ostatních zemí na úkor domácích MFI.

Struktura věřitelů se u jednotlivých dluhových instrumentů liší. Jak bylo řečeno v kap. 1.2, úvěry se dělí na obchodní úvěry a bankovní úvěry. Pouze v případě České republiky a Polska je kolem 13 % poskytnutých půjček tvořeno obchodními úvěry. U ostatních zemí EU-13 je tato forma úvěrů bezvýznamná a úvěry jsou poskytovány buď domácími MFI, nebo nerezidenty.

Zatímco však celkové veřejné zadlužení tak jas-

ný a jednotný trend nevykazovalo, co se týče věřitelů půjček veřejnému sektoru, u všech zemí s výjimkou Slovinska a Chorvatska jsou hlavními věřiteli zahraniční MFI. Většina půjček zemí EU-13 je součástí zahraničního veřejného dluhu.

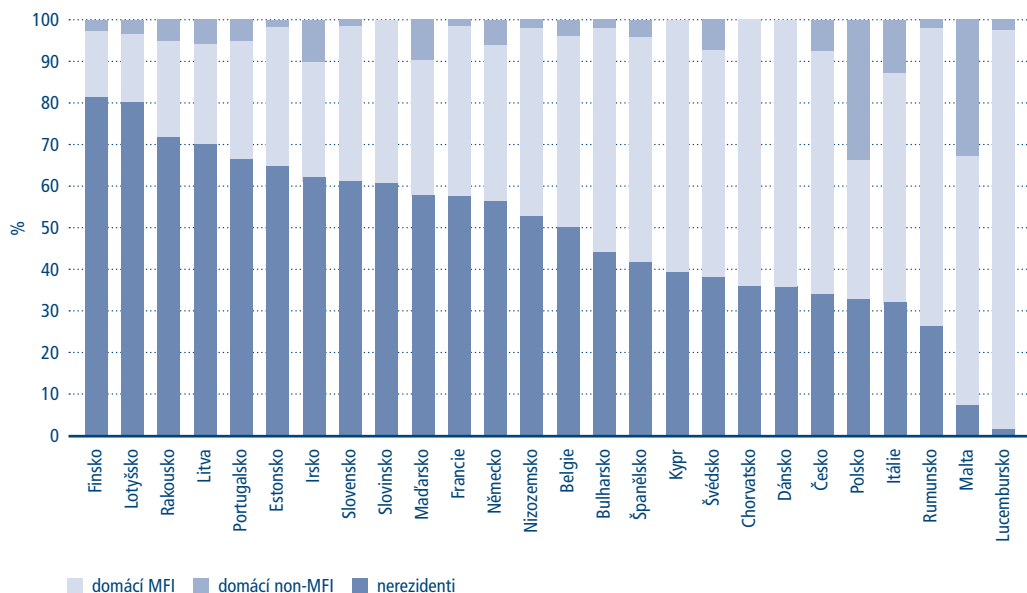
Struktura věřitelů vládních DCP je stejná jako v případě celkového veřejného dluhu. Většinu drží domácí MFI, nebo nerezidenti. Rozdíly jsou mezi jednotlivými zeměmi.

3.6 Zahraniční veřejné zadlužení

U velké části zemí tvoří dlouhodobě zahraniční veřejné zadlužení většinu celkového veřejného dluhu (viz graf č. 29). V roce 2013 tvořilo u čtrnácti zemí EU zahraniční dluh většinu celkového veřejného zadlužení.¹²

Z grafu č. 30 je patrné, že jak v letech 2007–2010, tak 2010–2013 u všech sledovaných zemí EU-15 docházelo k růstu veřejného zadlužení. U většiny zemí během obou období rostlo rychlejším tempem zahraniční veřejné zadlužení a jeho podíl na celkovém veřejném dluhu tak rostl. Graficky tuto skutečnost vystihuje fakt, že většina zemí se nachází v prvním kvadrantu (tedy roste jak DGG, tak EGG) a zároveň většina zemí v obou obdobích se nachází pod přerušovanou diagonální čarou, která reprezentuje stejnou míru růstu EGG a DGG. Jak je z grafu patrné, v prvním období hned po vypuknutí krize spíše rostlo pouze zahraniční veřejné zadlužení (a to o 20–40 %). Domácí veřejný dluh rostl maximálně o 20 % za sledované období. Výjimkami byly Portugalsko, Španělsko a Irsko, jejichž domácí veřejné zadlužení rost-

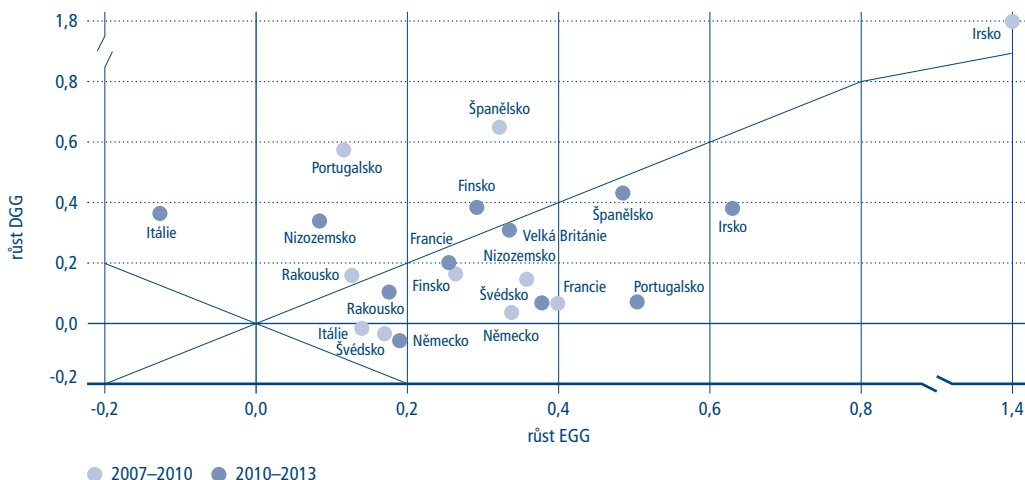
Graf č. 29 » Podíl zahraničního dluhu na celkovém zadlužení veřejného sektoru zemí EU v roce 2013 (v %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

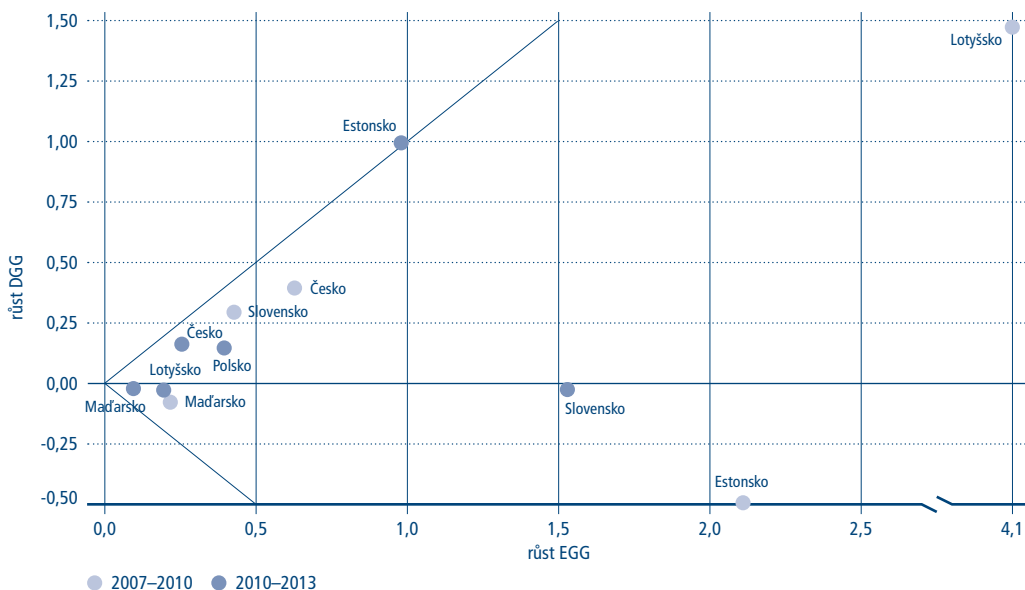
¹² Pro Řecko a Velkou Británii nejsou dostupná data.

→ **Graf č. 30** » Míra růstu domácího (DGG) a zahraničního (EGG) veřejného zadlužení zemí EU-15 v letech 2007–2010 a 2010–2015 (* 100 %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

Graf č. 31 » Míra růstu domácího (DGG) a zahraničního (EGG) veřejného zadlužení zemí EU-13 v letech 2007–2010 a 2010–2013 (* 100 %)



Pramen: Eurostat; vlastní výpočty a úprava

lo více (v jejich případě DGG rostlo o 60, 65, a dokonce 180 %). Mezi lety 2010 a 2013 však stejně jako zahraniční veřejné zadlužení rostl o 40 % i domácí veřejný dluh.

U sledovaných zemí EU-13 také docházelo k růstu celkového veřejného zadlužení, nicméně docházelo k výraznější změně věřitelské struktury veřejného zadlužení (viz graf č. 31). U všech zemí rostlo zahraniční veřejné zadlužení a stejně tak jeho podíl na veřejném dluhu. Rozdíl oproti EU-15 spočívá v tom, že u mnoha zemí docházelo k výraznějšímu poklesu domácího veřejného dluhu. V případě Estonska v letech 2007–2010 dokonce až o 50 %. V dalším období však u Estonska rostlo jak domácí, tak zahraniční veřejné zadlužení o 100 %.

4. Závěr

Za účelem naplnění cíle práce byly stanoveny dvě vědecké otázky, konkrétně „Měla současná finanční krize dopady na objem a strukturu veřejného zadlužení?“ a „Dochází ke změnám ve vývoji veřejného zahraničního zadlužení zemí EU?“.

Po celé sledované období 2000–2014 docházelo ke změnám v objemu i struktuře veřejného zadlužení u zemí EU-15 i EU-13. Co se objemu týče, veřejné zadlužení v letech 2000–2007 rostlo, avšak tempo růstu HDP bylo vyšší než růst veřejného dluhu. Podíl veřejného dluhu k HDP tak spíše stagnoval. V důsledku krize v roce 2008 veřejné zadlužení začalo růst výrazně rychleji a rostlo rychlejším tempem než HDP. Podíl nakumulovaného veřejného dluhu k HDP tak u většiny zemí rostl.

Měnila se i struktura veřejného zadlužení dle doby splatnosti, avšak v omezené míře. Před rokem 2007 se struktura veřejného zadlužení dle doby splatnosti měnila pouze u zemí EU-15. Z důvodu přechodu těchto zemí na tržní hospodářství a v důsledku růstu jejich kredibility a vstupu na mezinárodní finanční trhy, začal růst objem emitovaných vládních dluhopisů a v důsledku toho začal klesat podíl krátkodobého dluhu (většinou ve formě půjček) ve prospěch dlouhodobého dluhu. Země EU-15 dlouhodobě držely většinu ve formě

dlouhodobého veřejného dluhu a po celé období tak nedocházelo k žádným změnám. Ke krátkodobé změně došlo pouze v důsledku krize po roce 2007, kdy krátkodobě vzrostl jak objem, tak podíl krátkodobého veřejného dluhu (často v podobě půjček). Změna však byla pouze dočasná.

Změnám ve struktuře veřejného zadlužení odpovídá i struktura jednotlivých forem dluhových instrumentů. Většina veřejného dluhu je tvořena veřejnými dluhopisy, které jsou dlouhodobé. Na pořádku třetího tisíciletí byl významný podíl krátkodobých půjček u zemí EU-15. Jak bylo zmíněno, s růstem zájmu o vládní dluhopisy zemí EU-15 začal růst podíl vládních dluhopisů a naopak pokles bankovních půjček. Obchodní půjčky jsou zanedbatelné. V období krize vzrostl u mnoha zemí objem i význam krátkodobých půjček. Význam půjček tedy roste pouze v případě, že mezinárodní finanční trh je nestabilní. Změny ve struktuře veřejného zadlužení tak mohou fungovat jako jistý ukazatel kredibility dané ekonomiky, úspěšnosti emise státních dluhopisů na mezinárodních finančních trzích a indikátor krize důvěry a likvidity.

K největším změnám po celé sledované období došlo v důsledku krize v roce 2008 ve struktuře věřitelů veřejného dluhu zemí EU-15 a EU-13. Po celé sledované období jak u zemí EU-15, tak EU-13 rostl podíl veřejného zadlužení v rukách nerezidentů, čímž docházelo k růstu jeho podílu na celkovém veřejném zadlužení. V letech 2000–2007 dokonce zahraniční veřejné zadlužení rostlo, zatímco domácí spíše stagnovalo. V důsledku krize rostlo i domácí veřejné zadlužení, nicméně zahraniční část dluhu rostlo ve většině případů rychlejším tempem. Jeho význam tak rostl stále, a to často i rychleji.

Zahraniční veřejné zadlužení s sebou nese jiné makroekonomické implikace, než s sebou nese domácí část veřejného dluhu. Mimo jiné tyto dopady lze dělit na ex post a ex ante. Zatímco mezi ex post lze řadit přímý potenciální vliv na domácí měnový kurz, inflaci, nebo tržní úrokovou míru, příkladem ex ante může být zpomalení, či dokonce propad hospodářského růstu a počátek recese. Příkladem →

→ může být vývoj v pobaltských zemích, ve kterých zahraniční veřejné zadlužení rostlo až o 52 % ročně v případě Estonska, 42 % ročně v případě Litvy a 31 % ročně v případě Lotyšska. S příchodem krize však růst zahraničního zadlužení poklesnul k nule a v tento okamžik tyto země, které do té doby dosahovaly nejvyšších temp růstu z celé EU, zaznamenaly v roce 2009 naopak největší propady mezi 14 a 15 % HDP.

V ekonomice závislé na zahraničním dluhovém

kapitálu v příliš vysoké míře tak může i krátkodobý ekonomický propad vést k dlouhodobým ekonomickým problémům celé ekonomiky. Následné potenciální nesplacení zahraničního dluhu vede k přelívání problémů do věřitelských ekonomik. Struktura veřejného dluhu tak v posledních 15 letech zažívá podstatné změny, které se zrychlily s příchodem finanční krize. Je tedy na místě sledovat další vývoj a uvažovat potenciální dopady veřejného zadlužení.

LITERATURA A PRAMENY

1. ABBAS, A. S. M., BLATTNER, L. et al. (2014): *Sovereign Debt Composition in Advanced Economies: A Historical Perspective*. IMF Working Paper WP/14/162
2. BRŮNA, K. (2010): Akumulace devizových rezerv centrálních bank a dynamika absorpce likvidity bankovních systémů České republiky, Polska a Maďarska. *Politická ekonomie*, č. 6, ISSN 0032-3233
3. CZESANÝ, S. (2013): Kontexty hospodářské politiky a současné finanční a hospodářské krize. *Politická ekonomie*, č. 6, ISSN 0032-3233
4. DORNBUSCH, R., FISCHER, S. (1990): *Macroeconomics*. McGraw-Hill Publishing
5. DVOŘÁK, P. (1992): Exogenní vlivy, rozpočtový deficit a veřejný dluh. *Finance a úvěr*, č. 12
6. DVOŘÁK, P. (2008): *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-075-1
7. DVOŘÁK, P. (2010): Mimorozpočtové důvody růstu veřejného zadlužení. *Politická ekonomie*, č. 4, ISSN 0032-3233
8. HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2010): *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7357-497-0
9. KARPOVÁ, E. (2012): Veřejné rozpočty zemí Evropské unie – vývoj a problémy v krizovém období let 2007 až 2010. *Současná Evropa*, č. 1, ISSN 1804-1280
10. KARPOVÁ, E. (2013): Veřejné dluhy zemí Evropské unie – vývoj a problémy v letech 2007 až 2011. *Současná Evropa*, č. 1, ISSN 1804-1280
11. PIKHART, Z. (2013): Možnosti hodnocení fiskální pozice a stabilizační fiskální politika. *Politická ekonomie*, č. 6, ISSN 0032-3233
12. STANĚK, P. (2012): Vplyv finančných trhov na polarizáciu bohatstva. In: *Determinanty polarizácie bohatstva v globalizovanom svete (súčasnnosť a budúcnosť)*. Zborník statí. Bratislava, 6. 9. 2012. Bratislava: Ekonomický ústav SAV

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejný dluh, zahraniční veřejný dluh, dluhopisy, půjčky, fiskální nerovnováha, finanční krize

Changes in the development and structure of the public debt of the EU countries in the third millennium

ABSTRACT

The financial and economic crisis from 2008 affected all the EU countries. One of the main effects was a considerable increase in a public debt. This paper dedicates to these changes in the volume and the structure of a public debt between 2000 and 2014. It examines which circumstances, apart from the financial crisis, caused these changes. The paper examines the composition of the public debt broken down by currency, maturity and holder profile. The main attention is paid to the external debt. The findings highlight both the short-term and the long-term changes in the public debt composition and they discuss the different macro-economic impacts – and connected risks – of individual forms of a public debt.

KEYWORDS

public debt, external public debt, bonds, credits, fiscal imbalance, financial crisis

JEL CLASSIFICATION

E62, F34, H62, H63

✕

Ekonomická diplomacie

Evropské unie: současný stav a východiska pro budoucí vývoj

► JUDr. Ing. Zuzana Trávníčková, Ph.D. » Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

★ Ekonomická diplomacie představuje v současné době jedno z nejpřitažlivějších a nejdiskutovanějších odborných témat, které sdílí několik vědních oborů a intenzivní zájem na jeho pěstování projevuje i praxe. Během uplynulých patnácti let se ekonomická diplomacie rozvíjela jednak jako uvědomělá činnost států (a dalších aktérů), jednak jako předmět vědeckého zkoumání. Diplomaté, obchodníci i badatelé napříč státy vyhodnocují různé modely řízení ekonomické, komerční a obchodní diplomacie, srovnávají jejich účinnost, ze svých pozic – a s ohledem na zahraniční zkušenosti – upozorňují na nedostatky domácího modelu nebo (méně často) vyzdvihují jeho pozitivní výsledky. Hovoříme-li o ekonomické diplomacii, hovoříme buď (staticky) o souhrnu opatření, nebo (dynamičtěji) o vyjednáváních a rozhodovacích procesech, které určitý stát přijímá, provádí, podniká, aby dosáhl vymezených ekonomických cílů. Nezávisle na tom, jak pojmenujeme klíčovou činnost, jedná se vždy o aktivitu státu.

Tento text se zaměřuje na rozhodovací procesy a opatření, která ve vnějších ekonomických vztazích používá Evropská unie. Vychází ze skutečnosti, že zatímco „státní“ ekonomická diplomacie stojí dlouhodobě ve středu zájmu odborné veřejnosti, na úrovni Evropské unie se jedná o relativně nové téma a dosud představuje jen omezeně reflektova-

ný problém, který zdaleka neodpovídá skutečnému významu Evropské unie jako účastníka mezinárodních ekonomických vztahů.

Odborná pozornost věnovaná ekonomické diplomacii EU je dosud velmi omezená. Téma pojmenoval, do diskuze uvedl a průběžně pěstuje britský autor Stephen Woolcock. Jako jeden ze spoluautorů *The new economic diplomacy: decision making and negotiation in international economic relations* (poprvé vyšla v roce 2003, podruhé 2007 a třetí upravené vydání je z roku 2011) (Bayne – Woolcock 2003, Woolcock – Bayne 2007, Woolcock – Bayne 2011) se dlouhodobě a soustavně věnuje právě evropské ekonomické diplomacii. V roce 2012 publikoval samostatnou práci zabývající se výhradně ekonomickou diplomacií EU (Woolcock 2012). Woolcock si klade tři výzkumné otázky: V jakém rozsahu je Unie schopna držet vedoucí postavení v mezinárodním ekonomickém vyjednávání? Vystupuje Evropská unie spíše jako aktér nebo funguje především jako jedna z úrovní pro mezinárodní ekonomická vyjednávání? Jak účinná je ekonomická diplomacie EU? Odpovědi na ně hledá prostřednictvím čtyř případových studií, zaměřených na hlavní oblasti současné ekonomické diplomacie EU: obchod a investice, finance, ochranu životního prostředí a poskytování rozvojové pomoci.

¹ Tento článek vznikl díky podpoře Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

Podnětné příspěvky k tématu najdeme i ve studiích mnoha jiných autorů, kteří ale nepracují s pojmem ekonomická diplomacie a používají zavedenější výrazy komerční, hospodářská nebo obchodní diplomacie. Zabývají se zejména srovnáváním proexportních, proinvestičních a dalších vnějších ekonomických aktivit jednotlivých členských států Evropské unie na straně jedné a Evropské unie jako společné instituce na straně druhé (Evenett 2007, Hofmann 2013, Meunier 2005, Dür – Zimmermann 2007, Richardson 2012, Echague 2012). Křehký rozdíl mezi ekonomickou a komerční diplomacií nemá sice větší význam pro praxi a aktivitu států (je věcí každého státu, jak své aktivity pojmenuje), nauka ale na rozlišení obou pojmů klade důraz a proto mu bude věnována bližší pozornost i níže v tomto textu. Současné pojetí ekonomické diplomacie Evropské unie zahrnuje řadu témat (obchod, investice, finanční regulaci, rozvojovou pomoc, environmentální otázky), které byly již do hloubky studovány jako samostatná témata. Dostupné práce o obchodní politice, investičním prostředí členských států, okolnostech poskytování rozvojové pomoci a zapojení Unie do mezinárodních jednání o ochraně životního prostředí najdeme v české republice i zahraničí (např. Štěrbová 2013, Zemanová 2008, Kulovesi 2012). Odborná pozornost věnovaná ekonomické diplomacii jako zastřešujícímu tématu může na dílčí závěry badatelů v jednotlivých oblastech navázat, propojit je a uspořádat do komplexního a koherentního celku.

I přes nepopiratelný přínos Stevena Woolcocka není téma ekonomické diplomacie EU zdaleka vyčerpáno. Stranou hlubší analýzy Woolcock ponechal např. otázku možného využití Evropské služby pro vnější činnost (EEAS) nebo vztah mezi ekonomickou diplomacií EU a stávající ekonomickou diplomacií jednotlivých členských států. Sám

uvádí, že v případě hodnocení účinnosti ekonomické diplomacie EU se jedná o velkou výzvu. Prostor pro další bádání vytváří samotná dynamika tématu, kdy další vývoj evropské integrace, rozvoj evropské služby pro vnější činnost a prohlubující se ekonomizace mezinárodních vztahů udržují téma v popředí odborného zájmu.

Česká odborná literatura se dosud ve vztahu k ekonomické diplomacii soustředila zejména na popis domácího institucionálního modelu a jeho historického vývoje a na hodnocení a komparaci opatření, která za účelem podpory exportu a přílivu přímých zahraničních investic přijímají příslušné vnitrostátní orgány (Štůračová 2008, 2010 a 2012, Krčál 2013, Hřích 2008, Zemanová – Peterková 2010, Zemanová 2011 a 2012). Ekonomická diplomacie EU nebyla českými autory dosud věnována významnější a systematická pozornost.²

Tento příspěvek si proto klade za cíl přiblížit současný stav ekonomické diplomacie Evropské unie a jejího poznání, vyjasnit základní pojmy, poukázat na shody a odlišnosti ekonomické diplomacie států na straně jedné a Evropské unie na straně druhé a charakterizovat faktory, které na evropskou ekonomickou diplomacii působí.

1. Ekonomická, komerční a obchodní diplomacie

Potřebu definovat pojem ekonomická diplomacie uspokojuje nauka zatím bez jednoznačného výsledku. Každý stát suverénně vymezuje cíle svého působení v mezinárodním prostředí i prostředky, jimž má být těchto cílů dosaženo. Odlišnosti v motivaci, koncepci i praxi jednotlivých států se logicky promítají do názorů badatelů, kteří docházejí k různým definicím ekonomické diplomacie. K definování pojmu přistupují autoři obvykle z různých úhlů, velice často ve svých definicích jednot-

² Stručně tuto otázku zmiňuje Judita Štůračová (2010: 17), když vyhodnocuje dopad Lisabonské smlouvy na ekonomickou diplomacii členských států. Dochází přitom k závěru (opřenému o vlastní definici ekonomické diplomacie jako diplomatické služby a proexportní politiky), že „Lisabonská smlouva nemůže mít dopad na řízení ekonomické diplomacie jednotlivých členských států, alespoň v současné době a blízké budoucnosti“, který se v konfrontaci s dostupnou zahraniční literaturou jeví jako diskutabilní.

→ živé úhly pohledu kombinují. Vymezují aktéry ekonomické diplomacie, míru jejich angažovanosti, obsahový záběr, hlavní a dílčí cíle, používané nástroje co do formy, cílení a účinků. V českém prostředí jsou to např. slovenský badatel Erik Pajtinka (2007) nebo Štěpánka Zemanová (2014), kteří se hlouběji zabývají definicí ekonomické diplomacie a jejím vztahem k obchodní, komerční, hospodářské nebo finanční diplomacii.

Tento text preferuje pojetí ekonomické diplomacie, které představují Bayne a Woolcock (2003, 2007, 2011). Opření se právě o Baynova a Woolcockovo pojetí lze v tomto případě považovat za legitimní ze dvou důvodů. Zprvce z něj vychází Woolcock ve svých studiích o ekonomické diplomacii EU, zadruhé jde o pojetí široce akceptované v odborné literatuře.³ Současně jde o jeden z prvních, a zřejmě přímo první, pokus o definici ekonomické diplomacie.⁴ Jak uvádí autoři v předmluvě posledního dostupného vydání *The New Economic Diplomacy* (Woolcock — Bayne 2011: xiv), byl to právě kolektiv badatelů z London School of Economics (do nějž oba editoři patří), který v roce 1998 zahájil výuku ekonomické diplomacie jako předmětu a po několikaletých zkušenostech shrnul své poznatky v prvním vydání knihy z roku 2003.

Po obsahové stránce definují Bayne a Woolcock ekonomickou diplomacii velmi široce. Svým záběrem pokrývají otázky související s výrobou, pohybem a výměnou zboží, služeb, investic (včetně oficiální rozvojové pomoci),⁵ peněz, informací a jejich regulací, i další související témata, např.

energetickou bezpečnost nebo ochranu životního prostředí. Stejně tak slovo „diplomacie“ vykládají široce, nikoliv jako soustavu zahraničních orgánů státu, ale jako vyjednávací a rozhodovací proces, do kterého se vedle ústředních orgánů státu zapojují i nevládní organizace a mezinárodní instituce. Role zastupitelských úřadů v zahraničí zůstává při výkonu ekonomické diplomacie důležitá, praxe v mnohých státech ale ukazuje, že se rozhodně nejedná o orgány nenahraditelné. Spektrum používaných nástrojů zahrnuje neformální vyjednávání, dobrovolnou spolupráci, měkkou doporučující regulaci i závazné právní normy vnitrostátního i mezinárodního původu (Woolcock — Bayne 2011).⁶

Komerční (resp. hospodářskou — srov. Pajtinka 2007) diplomacii vnímají Bayne a Woolcock (2011) jako část diplomacie ekonomické. Obě se zabývají podporou obchodu, vytvářením zón volného obchodu, podporou investic, shodně do nich spadá multilaterální agenda Světové obchodní organizace. Ekonomická diplomacie navíc zahrnuje také mezinárodní měnová a finanční témata, transfery technologií a technologickou pomoc, nation branding⁷ a podporu turismu (Rana 2011: 94–96). Řečeno slovy jiných autorů, ekonomická diplomacie se zabývá obecnými otázkami hospodářské politiky v mezinárodním rozměru, zatímco komerční diplomacie se soustředí na podporu a usnadnění mezinárodního obchodu a podnikání (Ruěl — Zuiderma 2012: 2–4). Obchodní diplomacie představuje ještě užší téma (a historicky se jedná o předchůd-

³ Podle scholar.google.com je evidováno ke dni 31. 5. 2015 162 citací některého ze tří vydání Baynovy a Woolcockovy publikace v dalších knihách a odborných článcích zařazených do databáze scholar.google.com.

⁴ Samotný pojem ekonomická diplomacie byl v odborné literatuře použit již dříve (např. Kenis — Schneider 1987).

⁵ Intenzivní propojování aktivit v oblasti podpory exportu a rozvojové spolupráce je od roku 2013 systematicky realizováno také v České republice, a to prostřednictvím projektů tzv. rozvojově-ekonomického partnerství. „Bezprostředním cílem programu rozvojově-ekonomického partnerství je podpora spolupráce českých podnikatelských subjektů (dále jen společnosti) s místními partnery v rozvojových zemích s využitím přenosu znalostí (know-how) a technologií. ... Program je zaměřen na dlouhodobě udržitelné projekty s potenciálem generovat další podnikatelské příležitosti pro subjekty z ČR i z partnerské země.“ (MZV 2012: 1)

⁶ I přes velkorysou šíři obsahového, instrumentálního i aktérského pojetí ekonomické diplomacie nejsou Bayne a Woolcock ochotni pod definici ekonomické diplomacie zahrnout jakoukoliv ekonomickou aktivitu státu vůči zahraničí a stranou ponechávají např. ekonomické sankce. Přesněji řečeno, ekonomické sankce podle jejich názoru do ekonomické diplomacie patří tehdy, pokud je jejich cílem realizace hospodářských zájmů státu. Podrobněji je nestudují (Woolcock — Bayne 2011: 4, Woolcock 2012: 10).

⁷ Více k vytváření značky státu, která stát identifikuje na mezinárodní scéně, srov. např. Tomalová (2008), Peterková (2008).

kyni diplomacie komerční), jejím hlavním cílem je podpora obchodních a investičních aktivit národních podnikatelských subjektů při jejich vstupu na zahraniční trhy (Pajtinka 2007). Z rozdílného obsahového zaměření vyplývá i odlišné cílení ekonomické a komerční diplomacie. Zatímco ekonomická diplomacie působí zejména na ostatní státy a mezinárodní společenství, komerční diplomacie je „služba vlády určená podnikatelské veřejnosti“ (Kostecki – Naray 2007: 1).

Jak vyplývá z odkazů na literaturu, jsou popsány rozdíly mezi vymezením ekonomické a hospodářské resp. komerční a obchodní diplomacie povšechně přijímány a konvergují k výše popsaným významům. Přesto nelze říci, že by terminologie byla již definitivně ustálena a použití jednotlivých přídavných jmen tak stále zůstává na uvážení autorů. Většina publikací věnovaných ekonomické diplomacii tak bývá uvozena terminologickou poznámkou a vysvětlením, co autor pod pojmem ekonomické diplomacie rozumí,⁸ řada autorů si pomáhá tím, že v rámci ekonomické nebo hospodářské diplomacie definuje primární a sekundární cíle (jejichž vymezení bývá samozřejmě více nebo méně široké, v některých případech pokrývají sekundární cíle hospodářské diplomacie dokonce širší škálu témat, než diplomacie ekonomická).

2. Faktory ovlivňující ekonomickou diplomacii EU

Ekonomická diplomacie (ať už jako soubor opatření, nebo jako rozhodovací a vyjednávací proces) je formována a prováděna v určitém prostředí. To na ni působí a současně absorbuje její dopady. Pro ekonomickou diplomacii státu vymezují Bayne a Woolcock (2011: 6) šest hlavních faktorů. Tři faktory definují uspořádání systému (relativní ekonomická síla, mezinárodní organizace a režimy, trhy) dva souvisí s vnitřním uspořádáním státu (institucemi) a jeho zájmy, poslední reflektuje působení

idejí a přesvědčení na vyjednavatele (podrobněji Woolcock 2011a).

V případě ekonomické diplomacie EU je nutné reflektovat specifika vnitřního nestátního uspořádání Unie (zejména složitost rozhodovacích procesů uvnitř Unie a možné rozpory mezi zájmy Unie a zájmy konkrétního členského státu) a seznam působitelů pozměnit a rozšířit. Podle Woolcocka (2012: 18–38) na rozhodovací procesy a vystupování EU ve vnějších ekonomických vztazích působí:

- relativní ekonomická síla; viděno velikostí jednotného evropského trhu patří Unie bezesporu k nejvýznamnějším hybatelům mezinárodního ekonomického dění a disponuje podstatnou ekonomickou silou. Velikost trhu je sice sama o sobě důležitá, ale záleží také na tom, zda je Unie ochotna a schopna regulovat možnost vstupu na svůj trh, tedy nabídnout při vyjednávání dosud nepřiznanou výhodu. Vnitřní evropská pravidla i mezinárodní režim garantovaný Světovou obchodní organizací přitom autonomní možnosti EU v tomto směru výrazně omezuje. Ekonomickou sílu můžeme vyjádřit také objemem přímých zahraničních investic, velikostí finančního trhu nebo objemem poskytované rozvojové pomoci. Při zkoumání tohoto faktoru je dobré si uvědomit, jaká je relativní síla Unie ve srovnání s dílčími trhy (objemy) jednotlivých členských států, zejména těch středních a menších. Ekonomickou sílu v environmentálních vyjednáváních lze odvozovat od objemu produkovaných skleníkových plynů a jeho snižování v čase (Woolcock 2012: 133). I v tomto případě není relevantní jen číselné vyjádření síly, ale také schopnost ji používat a být ostatním příkladem (dodržování závazků rozhodně posiluje normativní mocnost Unie);
- systémové faktory, tj. širší mezinárodní tlaky na EU, aby jednala (Woolcock 2012: 23), aby se zapojovala do mezinárodního obchodního systému nebo mezinárodního finančního systému.

⁸ V rozsahu komerční diplomacie, zaměřené jednak na podporu exportu, jednak na podporu přílivu investic, prezentuje ekonomickou diplomacii ve svých pracích např. Judita Štouračová (2008, 2010, 2012).

- Unie na tyto tlaky reaguje formováním vnitřních a vnějších politik;
- vnější hnací mechanismy, podněty (angl. *external drivers*), tj. specifické požadavky na EU, aby vyjednávala o konkrétní otázce, Unie na ně reaguje zformulováním vyjednávacího postoje; Woolcock se v souvislosti s vnějšími podněty ptá, zda ekonomickou diplomacií EU zefektivní spíše trvalé, soustavné a méně intenzivní podněty, nebo intenzivní a náhlé krize. S ohledem na složitost procesů, které probíhají uvnitř Unie a nutně předcházejí zformulování jejího jasného postoje navenek, mohou krize posilovat koordinaci uvnitř EU a rozvoj jejích politik. Okamžitou reakci v případě krize lze však očekávat především od jednotlivých členských států (Woolcock 2012: 25);
- smlouvami upravené pravomoci (*de iure* kompetence; viz níže);
- faktické kompetence (*de facto* kompetence), tj. jak jsou kompetence rozdělené mezi jednotlivé orgány Unie a mezi Unii a členské státy vykonávány v praxi a s nimi související kontinuita vyjednávání, jak ji vnímají partneři;
- normativní mocnost (angl. *normative power*), tj. schopnost přenášet na okolní prostředí vlastní pravidla a to jak rámcové principy, tak konkrétní normy, jinými slovy schopnost definovat a bez použití síly prosazovat normy;⁹
- zájmy členských států; v prvé řadě obecný zájem státu podržet si své pravomoci v otázkách, které považují za klíčové, např. schopnost prosazovat zahraničněpolitické zájmy při rozhodování o poskytnutí rozvojové pomoci (blíže Zemanová 2008). Srovnáme-li rozvojovou pomoc EU se zahraničním obchodem a mezinárodní environmentální problematikou (kde nejsou konkrétní zahraničněpolitické cíle tak intenzivně přítomny), lze ekonomickou diplomacií EU v rozsahu poskytování rozvojové pomoci vyhodnotit jako méně koordinovanou na unijní

úrovni a více navázanou na jednotlivé členské státy;

- zájmy jednotlivých odvětví napříč členskými státy, např. zemědělství nebo průmyslu;
- koherence, a to jednak vertikální koherence (mezi postupy členských států a Unie), jednak horizontální (napříč mezi jednotlivými politikami EU), jednak soulad opatření v rámci konkrétní politiky. Nedostatek koherence může oslabovat důvěryhodnost Unie jako aktéra. Na druhé straně, úsilí o zajištění větší koherence a souladu napříč státy a orgány Unie může komplikovat a prodlužovat rozhodovací proces (Woolcock 2012: 38). Význam koherence pro vnější ekonomické vztahy a ekonomickou diplomacií EU představuje velmi živé téma. Posilování koherence ve vztazích se zahraničím je jedním z hlavních úkolů Evropské služby pro vnější činnost a od fungování EEAS v příštích letech bude záviset i možné posilování koherence.¹⁰

3. Vnější ekonomická rozhodnutí EU

Ekonomická diplomacie probíhá a projevuje se v několika rozměrech (Bayne — Woolcock 2011: 8–9):

- unilaterálním (patří sem např. autonomní rozhodnutí státu o ochranných opatřeních);
- bilaterálním (na této úrovni se odehrává podstatná část mezinárodních ekonomických jednání, typicky o obchodu nebo investicích, stát může vhodně vyvažovat své politické a ekonomické zájmy);
- regionálním (byť ekonomická integrace jednotlivých regionů dosahuje různých rychlostí a forem, obecně tato forma spolupráce umožňuje prosazovat státu jeho zahraničně ekonomické cíle vůči sousedům, s nimiž má nejintenzivnější ekonomické vztahy);
- plurilaterálním (dobrovolná spolupráce států se

⁹ Z bohaté literatury k normativní síle Evropské unie srov. *Manners* (2002), *Manners* (2006), *Whitman* (2011).

¹⁰ K roli EEAS při posilování koherence srov. *Cellerino* (2010), *Blockmans — Laatsit* (2012) nebo *Jenning* (2010).

společným historickým zázemím (Commonwealth) nebo ekonomickým zázemím (OECD) umožňuje zejména sladit pozice pro efektivnější vyjednávání na multilaterální úrovni);

- multilaterálním (zejména otázky liberalizace mezinárodního obchodu a ochrany životního prostředí jsou nejlépe řešitelné tehdy, kdy se do vytváření a provádění režimu zapojí celé mezinárodní společenství včetně celosvětově působících mezinárodních mezivládních organizací).

Diplomacii si tradičně představíme jako činnost státu, prováděnou zejména prostřednictvím zastupitelských úřadů, řízenou ministerstvem zahraničních věcí. I v případě ekonomické diplomacie hraje při jejím formování a provádění vždy klíčovou roli stát. Stát jako politicky, organizačně, ekonomicky, finančně, právně, ale i historicky a kulturně kompaktní útvar disponuje dostatkem nástrojů pro provádění ekonomické diplomacie, které bude efektivní a současně bude odpovídat hospodářským potřebám státu samotného a subjektů (podnikatelů, obchodníků, investorů, turistů), jejichž postavení a možnost má ekonomická diplomacie ovlivňovat, resp. rozvíjet a zlepšovat. Otázkou samozřejmě zůstává, které státní orgány konkrétně jsou do ekonomické diplomacie zapojeny. Rana (2007: 70) a Baranay (2009: 8) charakterizují pět, resp. tři modely řízení ekonomické diplomacie (i když v případě druhého uvedeného autora se jedná spíše o modely řízení komerční diplomacie).¹¹ Vedle ministerstva zahraničních věcí mohou významnou roli sehrávat další ministerstva a specializované národní agentury.¹²

V případě vnějších ekonomických vztahů Evropské unie jsou kompetence rozděleny mezi členské státy a orgány Unie. Woolcock v této otázce vy-

chází z modelů governance, které vymezil Jean Pisany-Ferry (2005). V řízení vnějších ekonomických vztahů podle něj Unie nestaví na jednotné šabloně a využívá tří možných modelů – bezpodmínečnou neboli plnou delegaci, kontrolovanou (angl. *supervised*) delegaci a koordinační model. Plná delegace spočívá v plné odpovědnosti orgánů Unie na provádění politiky, členské státy disponují pouze možností monitorovat aktivitu Unie.¹³ Při kontrolované delegaci jsou klíčové kompetence delegovány na evropskou instituci, ale členské státy na jejich vykonávání dohlížejí, prostřednictvím pracovních skupin a jiných specializovaných orgánů mohou výkon kompetence v konkrétním případě vymezit. Z otázek, které sleduje Woolcock, sem patří problematika obchodu a environmentální témata (dále také regulace trhu). S koordinačním modelem (předmětem koordinace jsou postupy jednotlivých členských států) se můžeme setkat v mezinárodních makroekonomických a finančních otázkách (Pisany-Ferry 2005: 11, Woolcock 2012: 36, 37).

V každé ze sledovaných čtyř oblastí (obchod a investice, regulace finančního trhu, ochrana životního prostředí, rozvojová pomoc) je rozhodovací a vyjednávací proces odlišný, role jednotlivých orgánů a intenzita jejich zapojení se liší. Obecně lze říci, že primární iniciativa může vzejít jak od Komise, tak od členských států. Následně diskuze probíhají ve specializovaných pracovních skupinách a výborech a poté je jednání přeneseno na úroveň Rady. Jakmile je přijata pozice EU, Rada nominuje vyjednavče (tím může podle toho, zda je o otázku ve výhradní nebo smíšené kompetenci EU Komise, Komise společně s Radou nebo zástupci členských států). Výsledek vyjednávání

¹¹ Rana odlišuje model 1) unifikovaný, kdy jediné ministerstvo (obvykle MZV) řídí otázky zahraničněpolitické i ekonomické a obchodní; 2) částečně unifikovaný, kdy hlavní podíl na řízení ekonomické diplomacie drží MZV, do určité významné míry se na něm podílí i ministerstvo (zahraničního) obchodu, obvykle prostřednictvím společně sdíleného odboru na MZV; 3) model agentury, kdy vnější ekonomické vztahy státu organizuje a řídí instituce nezávislá na ministerstvech; 4) konkurenční model, kdy kompetence jednotlivých státních aktérů (ministerstev, případně i agentur) nejsou přesně vymezeny, prolínají se; a 5) model odmítnutí, kdy MZV přenechává veškeré ekonomické otázky jinému ministerstvu a soustředí se na politickou agendu.

¹² Ke srovnání modelu českého modelu s jinými evropskými státy viz Krčál (2013), Zemanová (2014).

¹³ Tento model je použit v oblasti hospodářské soutěže a oblasti směnných kurzů pod vlivem Evropské centrální banky (Pisany-Ferry 2005: 11).

musí být schválen Radou a v mnoha případech i Evropským Parlamentem (srov. Woolcock 2012: 16–18, 31).¹⁴

Vyjednávání v jednotlivých oblastech probíhá v různém právním rámci. V otázkách společné obchodní politiky a investic¹⁵ má EU výlučné postavení (Hlava I Smlouvy o fungování Evropské unie – SFEU,¹⁶ čl. 207 SFEU). Při regulaci finančního trhu Unie sdílí kompetence s členskými státy (čl. 63 a 65 SFEU), pozici vyjednavače drží členské státy, v rozsahu kompetencí Unie vyjednává Komise. V případě environmentálních otázek řešených uvnitř Unie převažuje pravomoc Unie (čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU). Při jednáních o mezinárodních environmentálních otázkách má Unie výlučnou kompetenci tehdy, pokud jsou uzavírány mezinárodní smlouvy (čl. 3 odst. 2 SFEU), v celkovém pohledu se ale jedná o sdílení pravomocí (čl. 191 odst. 4 SFEU), které za Unii realizuje Komise nebo Trojka. Od role Trojky se odvíjí specifika vystupování EU v mezinárodních diskuzích o tématech souvisejících s ochranou životního prostředí: silné státy (ve smyslu států, které aktivně pracují s environmentálními tématy) mají po dobu svého předsednictví jasnou příležitost podepsat se na vystupování Unie jako celku. Slabší státy, resp. státy, které se soustředí na jiné otázky, se v environmentální problematice drží vymezených pozic. Postup silných i slabých států může oslabovat aktérství Unie, jak ho vnímají ostatní státy. Prosazování různých vizí silných států je na úkor kontinuity jednotného vystupování EU, lpění slabých států na dojednaných pozicích je na úkor flexibility, která představuje nutnou přísadu pro dosažení úspěchu v mezinárodních jednáních (Woolcock 2012: 37). Poskytování rozvojové pomoci je čistě vnější aktivitou, sdílenou Unií (Komisí) a členskými státy. (čl. 209 odst. 1 a 2, čl. 211 SFEU) Členské státy disponují velkým prostorem pro řešení této problematiky na

bilaterální a mnohostranné úrovni (Woolcock 2012: 30).

4. Je EU aktérem v mezinárodních ekonomických vztazích?

Opora v právních předpisech je jedna věc, skutečná schopnost EU zformulovat společný postoj a vyjednat jej je věc druhá. Woolcock (2011b, 2012) hovoří o *de iure* a *de facto* kompetenci. Druhá uvedená úzce souvisí s aktérstvím.¹⁷ Ostatní účastníci mezinárodních ekonomických vztahů posuzují Evropskou unii podle toho, jak skutečně vystupuje, nikoliv podle toho, jaké postavení jí přiznávají mezinárodní smlouvy, uzavřené mezi členskými státy. Aktérství neznamena jen schopnost reagovat na výzvy, které mezinárodní ekonomické prostředí přináší, ale také otevírat nová témata a dosahovat v jednání výsledků, které ladí se zájmy Unie (Woolcock 2012: 174).

Evropská unie je jako aktér bezpochyby vnímána v otázkách obchodu a environmentálních. Její pevné postavení souvisí s tím, že se oběma otázkám dlouhodobě a intenzivně věnuje. Formálně se uznání evropského aktérství projevuje například tím, že již od založení Světové obchodní organizace patří EU mezi členy Organizace a od března 1994 je smluvní stranou Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

V mezinárodních finančních otázkách se aktérství Unie jeví jako problematické (Evropská centrální banka zastupuje pouze členy eurozóny). Finanční diplomacie se odlišuje i tím, že aktivity Evropské unie a členských států (a samozřejmě i dalších účastníků mezinárodních finančních vztahů) musí respektovat existující rozvinutý mezinárodněprávní rámec. V otázkách rozvojové pomoci Woolcock (2012: 175) aktérství EU popírá. Situace je zde specifická jednak tím, že toto téma se

¹⁴ K posílení role Evropského parlamentu v komerční diplomacii po přijetí Lisabonské smlouvy srov. Richardson (2012).

¹⁵ K rozšíření pravomoci EU pro oblast přímých zahraničních investic došlo Lisabonskou smlouvou. Srov. čl. 207 odst. 1 SFEU. Viz také Štěrbová (2013).

¹⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie, C 83/47, 30. 3. 2013.

¹⁷ K otázce aktérství EU srov. Kratochvíl — Šimon (2011).

zřetelným ekonomickým nádechem spadá do zahraniční politiky, jednak tím, že rozvojová pomoc nemá žádnou právní úpravu ani praxi ve vnitřních vztazích EU. Existenci vnitřních pravidel přitom Woolcock považuje za nutnou podmínku pro to, aby Unie ve vnějších vztazích mohla působit jako určovatel norem a projevovat normativní mocnost. Poskytování rozvojové pomoci jako jeden z aspektů evropské ekonomické diplomacie bylo nejcitelněji zasaženo institucionálními změnami, které přinesla Lisabonská smlouva. Za rozvojovou politiku je odpovědná Evropská služba pro vnější činnost.

5. Závěr

Ekonomická agenda bezesporu vládne vnějším vztahům Evropské unie. S tím související rozhodovací procesy, přijatá rozhodnutí, jejich prezentace a prosazení v mezinárodních vyjednáváních a jejich důsledky přitahují intenzivní odbornou pozornost. Teprve v posledních deseti, patnácti letech začínají badatelé vymezovat také jasnější teoretický rámec, v němž je možné komplexně a systematicky zkoumat vnější ekonomické proje-

vanční vztahy, vystupování EU v mezinárodních environmentálních otázkách a poskytování rozvojové pomoci. Hojně využívá závěrů, které dostupná odborná literatura přináší v jednotlivých oblastech vnější ekonomické aktivity EU. Jeho hlavním přínosem je propojení dílčích poznatků na vyšší úrovni a vymezení základních pojmů. Potřebné základy pro zkoumání ekonomické diplomacie EU pokládá Woolcock také tím, že na předmět bádání pohlíží systémově a definuje hlavní faktory, které na něj působí. Patří mezi ně relativní ekonomická síla, systémové faktory a vnější hnací mechanismy, de iure a de facto kompetence, normativní mocnost Unie, zájmy členských států a jednotlivých odvětví a koherence.

Na základě podrobného vyhodnocení významu a dopadů jednotlivých faktorů ve čtyřech sledovaných oblastech vnějšího působení EU (obchod a investice, mezinárodní finanční vztahy, mezinárodní environmentální vyjednávání, rozvojová pomoc) dovozuje závěry o současném stavu ekonomické diplomacie EU. Poukazuje zejména na relativní nezávislost a nepropojenost jednotlivých ekonomických agend. Konstatuje, že zatímco v otázkách

Odlišnosti v motivaci, koncepci i praxi jednotlivých států se promítají do názorů badatelů, kteří docházejí k různým definicím ekonomické diplomacie. K definování pojmu přistupují autoři obvykle z různých úhlů, velice často ve svých definicích jednotlivé úhly pohledu kombinují. Vymezují aktéry ekonomické diplomacie, míru jejich angažovanosti, obsahový záběr, hlavní a dílčí cíle, používané nástroje co do formy, cílení a účinků.

vy Unie. Největší pokrok v tomto směru dosáhl a doyenem tohoto směru výzkumu se stal britský autor Stephen Woolcock. Ve svých pracích propojuje obecné poznatky o fungování ekonomické diplomacie na straně jedné a znalosti o rozhodovacích procesech Evropské unie. Ekonomickou diplomacii vnímá jako rozhodování o vnějších ekonomických vztazích Unie ve velmi širokém záběru – kromě klasických témat, jako je mezinárodní obchod a investice, sem zahrnuje i mezinárodní fi-

obchodu a ochrany životního prostředí je Unie ostatními subjekty vnímána jako jasný aktér, při vytváření mezinárodní finanční regulace je její aktérství mnohem slabší, neboť autonomie členských států je silná. Podobně i rozhodování o poskytování rozvojové pomoci je rozptřeno mezi Unií a členské státy, a proto Unie není jako aktér v této záležitosti uznávána.

Ekonomická diplomacie Evropské unie představuje vysoce aktuální téma, které díky Woolcocko-



vě práci dnes už můžeme systémově uchopit. Čas a práce dalších autorů ukážou, nakolik je představené pojetí životaschopné. Za inspirativní lze považovat především vymezení hlavních faktorů,

kteří na rozhodovací procesy v EU působí. Naopak jako výzva a podnět k další diskuzi by mělo být vnímáno nastavení obsahového záběru ekonomické diplomacie.

LITERATURA A PRAMENY

1. BARANAY, P. (2009): *Modern Economic Diplomacy*. Publications of Diplomatic Economic Club, Actual Problems of Economics, 23. 3. 2009. [online] [cit. 20. 1. 2015]. Dostupné z: http://www.dec.lv/mi/Baranay_Pavol_engl.pdf
2. BAYNE, N., WOOLCOCK, S. (eds.) (2003): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate
3. BLOCKMANS, S., LAATSIT, M.-L. (2012): The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action? In: CARDWELL, P. J. (ed.): *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. The Hague: T. M. C. Asser Press, pp. 135–159
4. CELLERINO, C. (2010): The New European External Action Service and the Lisbon Call for Coherence of European External Action: Issues of Accountability and Scope. *The Columbia Journal of Law Online*, 2. 12. 2010. [online] [cit. 2. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.cjel.net/wp-content/uploads/2010/12/Cellerino-Final-Dec-2.pdf>
5. DÜR, A., ZIMMERMANN, H. (2007): Introduction: The EU in International Trade Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, pp. 771–787
6. ECHAGUE, A. (2012): *European Commercial Diplomacy: The Hunt for Growth*. Policy Brief No. 138, October 2012. FRIDE — A European Think Tank for Global Action. [online] [cit. 20. 11. 2014]. Dostupné z: http://www.fride.org/descarga/PB_138_European_Commercial_Diplomacy.pdf
7. EVENETT, S. (2007): *EU Commercial Policy in a Multipolar Trading System*. CIGI Working Papers, No. 3. The Centre for International Governance Innovation. [online] [cit. 20. 2. 2015]. Dostupné z: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/30845/ipublicationdocument_singledocument/3b4f060d-77ea-45a0-9e53-1eb5e7fbbba2/en/WP_23.pdf
8. HOFMANN, J. (2013): *Commercial Diplomacy in the EU: The Influence of the Institutional Context*. University of Twente. [online] [cit. 28. 5. 2015]. Dostupné z: http://essay.utwente.nl/63458/1/Commercial_diplomacy_in_the_EU__the_influence_of_the_institutional_context.pdf
9. HRÍCH, J. (2008): Hospodářský rozměr české zahraniční politiky. In: KOŘAN, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2007*. Analýza ÚMV. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 333–347
10. JENNING, D. (2010): *The European External Action Service: Implications for the Coherence and Effectiveness of the European Union's Foreign Policy*. University of Twente. [online] [cit. 2. 5. 2015]. Dostupné z: <http://essay.utwente.nl/60317/>
11. KENIS, P., SCHNEIDER, V. (1987): The EC as an international corporate actor: two case studies in economic diplomacy. *European Journal of Political Research*, Vol. 15, pp. 437–457
12. KOSTECKI, M., NARAY, O. (2007): *Commercial Diplomacy and International Business*. Discussion Papers in Diplomacy, No. 107. The Hague: Clingendael — Netherlands Institute of International Relations. [online] [cit. 21. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400_cdsp_diplomacy_kostecki_naray.pdf
13. KRATOCHVÍL, P., ŠIMON, O. (2011): EU jako aktér: Analýza uznání jako dimenze aktérství Evropské unie. *Politologický časopis*, č. 1, s. 3–17

14. KRČÁL, A. (2013): Komparace systémů fungování a řízení ekonomické diplomacie ve vybraných evropských státech. *Současná Evropa*, č. 2, s. 3–17
15. KULOVESI, K. (2012): Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you to). In: MOEGERA, E. (ed.): *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 115–148
16. MANNERS, I. (2002): *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* [online] [cit. 20. 12. 2014]. Dostupné z: http://rudar.ruc.dk:8080/bitstream/1800/8930/1/Ian_Manners_Normative_Power_Europe_A_Contradiction_in_Terms_COPRI_38_2000.pdf
17. MANNERS, I. (2006): The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez. *Millennium – Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 167–180. [online] [cit. 22. 12. 2013]. Dostupné z: http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/10619/1/Ian_Manners_Response_to_Thomas_Diez_Millennium_2006.pdf
18. MEUNIER, S. (2005): *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*. Princeton: Princeton University Press
19. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR (2012): *Program rozvojově-ekonomického partnerství*. [online] [cit. 15. 12. 2014]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/file/931874/Metodika_k_tiskuV2_final.doc
20. PAJTINKA, E. (2007): Hospodářská diplomacie a její úloha v 21. století. *Mezinárodní vztahy*, roč. 42, č. 4, s. 52–72
21. PETERKOVÁ, J. (2008): *Veřejná diplomacie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
22. PISANY-FERRY, J. (2005): *The accidental player: The European Union and the global economy*. Speech at the Indian Council for Research on International Economic Relations, 25 November 2005. [online] [cit. 20. 5. 2015]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/8409/1/Accidental_Player.pdf
23. RANA, K. S. (2007): *Bilateral Diplomacy*. Malta: DiploFoundation
24. RANA, K. S. (2011): Serving the Private Sector: India's Experience in Context. In: WOOLCOCK, S., BAYNE, N. (eds.): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate, pp. 93–111
25. RICHARDSON, L. (2012): *The Post-Lisbon Role of the European Parliament in the EU's Common Commercial Policy: Implications for Bilateral Trade Negotiations*. EU Diplomacy Paper 5/2012. [online] [cit. 26. 12. 2013]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/39239/1/edp_5_2012_richardson.pdf
26. RUËL, H., ZUIDEMA, L. (2012): *The Effectiveness of Commercial Diplomacy: A Survey among Dutch Embassies and Consulates*. Discussion Papers in Diplomacy, No. 123, March 2012. Clingendael – Netherlands Institute of International Relations. [online] [cit. 15. 1. 2014]. Dostupné z: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120504_cling_research_artikel_discussionpaperindiplomacy_123_ruel_and_zuidema.pdf
27. ŠTĚRBOVÁ, L. (2013): Investiční regulační prostředí a Evropská unie. *Současná Evropa*, č. 2, s. 67–85
28. ŠTOURAČOVÁ, J. a kol. (2012): *Proměny ekonomické diplomacie v ČR a ve světě*. Praha: Professional Publishing
29. ŠTOURAČOVÁ, J. a kol. (2010): *Systém řízení ekonomické diplomacie v České republice*. Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů Praha. [online] [cit. 1. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/system-řízení-ekonomické-diplomacie-v-cr-3107.html>
30. ŠTOURAČOVÁ, J. (2008): *Ekonomická diplomacie České republiky*. Praha: Professional Publishing
31. TOMALOVÁ, E. (2008): *Kulturní diplomacie: francouzská zkušenost*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů
32. WHITMAN, R. G. (ed.) (2011): *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Houndmills: Palgrave Macmillan



33. WOOLCOCK, S., BAYNE, N. (eds.) (2007): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate
34. WOOLCOCK, S., BAYNE, N. (eds.) (2011): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate
35. WOOLCOCK, S. (2011 a): Factors Shaping Economic Diplomacy: An Analytical Toolkit. In: WOOLCOCK, S., BAYNE, N. (eds.): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate, pp. 17–40
36. WOOLCOCK, S. (2011 b): European Union economic diplomacy. In: WOOLCOCK, S., BAYNE, N. (eds.): *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate, pp. 169–186
37. WOOLCOCK, S. (2011 c): EU Economic Diplomacy: The Factors Shaping Common Action. In: BERGEIJK, P. A. G., OKANO-HEIJMANS, M., MELISSEN, J. (eds.): *Economic Diplomacy. Economic and Political Perspectives*. Den Haag: Koninklijke Brill, pp. 83–99
38. WOOLCOCK, S. (2012): *European Union economic diplomacy: role of the EU in external economic relations*. Farnham: Ashgate
39. ZEMANOVÁ, Š., PETERKOVÁ, J. (2010): The Economic Dimension of the Czech Foreign Policy. In: KOŘAN, M. et al.: *Czech Foreign Policy in 2007–2009*. Analysis. Prague: Institute of International Relations, pp. 322–333
40. ZEMANOVÁ, Š. (2014): Ekonomická diplomacie: nástroj podpory českého exportu nebo neuralgický bod vnitropolitické debaty? In: PETERKOVÁ, J. a kol.: *Trendy a výzvy současné diplomacie. Česká a slovenská perspektiva*. Praha: TROAS, s. r. o., s. 51–67
41. ZEMANOVÁ, Š. (2011): Hospodářský rozměr české zahraniční politiky. In: KOŘAN, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2010*. Analýza ÚMV. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 311–323
42. ZEMANOVÁ, Š. (2012): Hospodářský rozměr české zahraniční politiky. In: KOŘAN, M., DITRYCH, O. a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2011*. Analýza ÚMV. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 284–297
43. ZEMANOVÁ, Š. (2008): Přístup založený na lidských právech: realita nebo cíl současné rozvojové pomoci? *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů*, roč. II, č. 17, s. 1–23. [online] [cit. 15. 4. 2015]. Dostupné z: http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/17_2008.pdf

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, ekonomická diplomacie, komerční diplomacie, obchodní diplomacie

European Union economic diplomacy: the current state and the starting point for the future development

ABSTRACT

The contribution focuses on the current status of economic diplomacy of the European Union and the state of research of this topic. It points out the importance of works of Stephen Woolcock and presents his interpretation of European economic diplomacy. It shows the economic diplomacy as a decision-making on external economic relations, i.e. about international trade and investment, international financial regulation, environment protection and development aid. It defines main factors influencing the formation and realization of the EU economic diplomacy: relative economic power, systemic factors, external drivers, de iure and de facto competence, normative power, interest of Member States, sectoral interests and coherence.

KEYWORDS

European Union, economic diplomacy, commercial diplomacy, trade diplomacy

JEL CLASSIFICATION

F13, F21, H77

x

Konvenční a nekonvenční energetické zdroje — současnost a budoucnost

► Ing. Helena Hanzlíková, Ph.D. » externí spolupracovnice Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.

* Konvenční energetické zdroje, označované také jako klasické v souvislosti s těžbou břidlicového plynu a ropy, a nekonvenční energetické zdroje se pohybují v kategorii fosilních paliv, o kterých se rovněž hovoří jako o energeticky bohatých nerostných surovinách organického původu. Do této kategorie patří uhlí, zemní plyn, ropa a rašelina. Z uvedených surovin jsou v popředí zájmu zejména zemní plyn a ropa, jejichž zásoby se na Zemi nevyskytují rovnoměrně a představují strategickou výhodu pro státy, které s nimi disponují. Možnost dodávek obou surovin mimo teritorium daného státu je předmětem vývozu a pro producenty představuje významný přísun finančních prostředků, včetně státního rozpočtu států, a zároveň znamená i politickou moc.

1. Vývoj situace

Zejména konec 20. a začátek 21. století jsou ve znamení turbulentního vývoje u obou komodit do typu (konvenční a nekonvenční), rozhodování o objemu těžby v souvislosti se strategií světových producentů, udržení stávajících a získání nových podílů na trhu s energetickými surovinami a výši cen za obchodní jednotku (plyn v m³, ropa v barelech). Vývoj situace u zmíněných komodit zásadním způsobem ovlivňuje národní, evropskou a globální ekonomiky. Ropa a zemní plyn patří mezi komodity, které dlouhodobě zaměstnávají doslova

armádu vědeckých pracovníků, tvůrců strategií, pracovníků finančních institucí, investorů, obchodníků a provozovatelů fyzických zařízení po celém světě. Jejich pohled na uvedené energetické komodity se řídí dle zaměření jejich činnosti a zájmů. Z hlediska ekonomické činnosti těžebního odvětví, národního i mezinárodního obchodu a energetické soběstačnosti států se hlavní zájem soustřeďuje na objevení nalezišť příslušné komodity, stanovení jejich předpokládaných a reálné těžitelných objemů, možnosti a doby těžby, vytěžitelnosti ložisek, na něž navazuje zpracování a vývoz obou komodit. K tomu se v neposlední řadě přidává úporná snaha investorů a ekonomických subjektů zabývajících se těžbou uvedených komodit o rychlou návratnost investovaných finančních prostředků včetně dosažení co nejvyššího zisku. Intenzita této činnosti odpovídá charakteru existence a budoucnosti těžebního průmyslu, který pracuje s časovým horizontem 20–50 let.

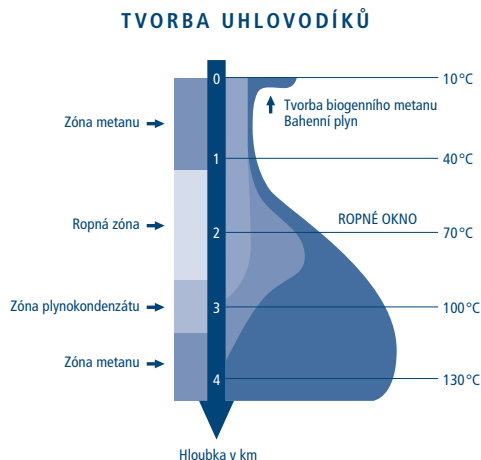
Dle všeobecného přesvědčení o neustálém úbytku fosilních paliv se tato paliva řadí mezi neobnovitelné energetické zdroje (NEZ). S ohledem na tento zavedený názor je účelné vrátit se k novodobým výsledkům vědeckého zkoumání za pomoci nejnovější techniky souvisejících se vznikem ropy a zemního plynu i s ohledem na nové formy těžby nekonvenčních energetických zdrojů. Jeden z názorů týkající se vzniku ropy se opírá o nepodložené domněnky o lávě ze zemského nitra, která

se formou spadu z vesmíru dostala na planetu Zemi přes názor o vzniku ropy z karbidu kovu ve vulkanickém prostředí země. Slabým místem tohoto předpokladu je poukaz na skutečnost, že se ropa ve vulkanických oblastech primárně nevyskytuje a nadto že ve směsi uhlovodíků ropy se nacházejí kromě jiného i složité odvozeniny organických látek jako chlorofyl nebo červené krevní barvivo hemoglobin. Další názor předpokládá vznik ropy z usazenin bahna, do kterého napadala velká množství mořské fauny a flóry vyskytující se v naplaveninách tehdejších řek. Přesto se však 90 % vytěžitelných zásob ropy nenachází v těchto usazeninách, ale v sedimentech pískovce a vápence v tzv. sekundárních nalezištích. Do těchto míst byla ropa vytlačena buď pohybem zemských vrstev, nebo vztlínáním, které vyplývá z vlastností ropy. Většinou se jedná o oblasti geologických zlomů nebo o oblasti vzniklé posunem zemských vrstev. Odhaduje se, že 58 % nalezišť se nachází v terciárních vrstvách.

Jak vypadají jednotlivé podzemní zóny, ve kterých se tvoří různé uhlovodíky v závislosti na hloubce a teplotě, je zřejmé z obrázku 1.

S uvedeným schématem souvisí i soudobé závěry vědeckých pracovníků, které otvírají dlouhodobě vedenou diskusi na téma organického nebo anorganického původu ropy (abiotická teorie). První skupina vědeckých pracovníků považuje jejich původ za organický, zatímco druhá a větší skupina expertů považuje jejich původ za anorganický a tento závěr se opírá o výsledky dlouhodobě prováděných laboratorních rozborů. Z nich vyplývá, že vznik ropy je založen na bázi uhlovodíků a jeho přeměny při intenzivních tepelných procesech hluboko pod zemí, které se opakují. První kdo již v roce 1951 popsal abiotický (nebiologický) původ ropy byl akademik N. A. Kudrjacev z bývalého Sovětského svazu. Jeho práce se stala základem pro další mezinárodní výzkumy v této oblasti. Z výsledků práce jeho následovníků vyplývá, že výše uvedený závěr o nebiologickém původu ropy potvrzují hranice, které vymezuje termodynamika pro vznik uhlovodíků s tím, že přírodní ropa nemá

Obrázek č. 1 » Tvorba různých uhlovodíků v závislosti na hloubce a teplotě



Pramen: Buchta, T., TZB-info (2. 3. 2015)

žádnou spojitost s biologickou hmotou. Za předpokladu těchto vědeckých výsledků by však zmíněné komodity spadaly do kategorie obnovitelných zdrojů a toto zjištění by změnilo celkové nazírání na vyčerpatelnost ropy a zemního plynu.

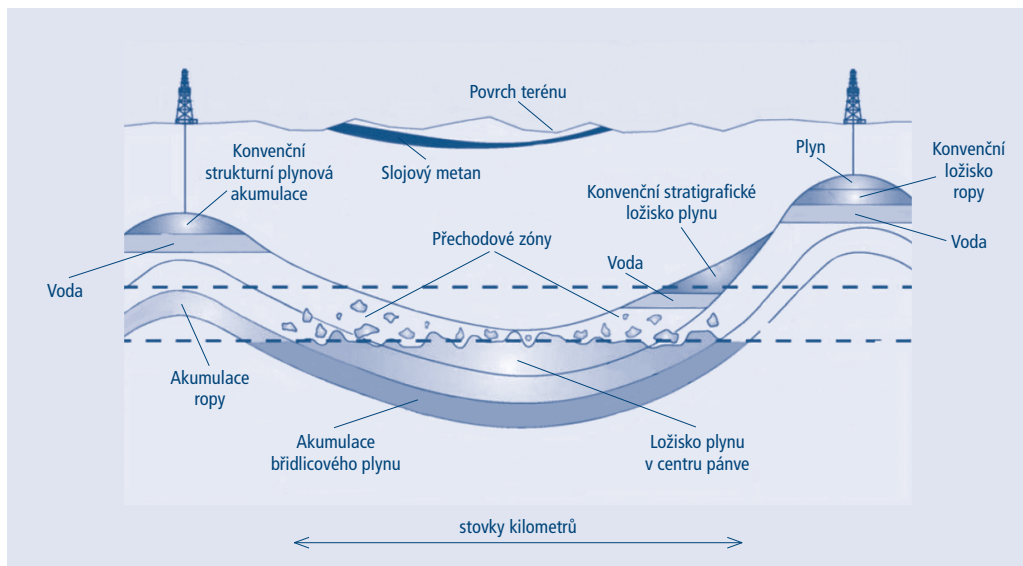
2. Technologický proces těžby konvenčních a nekonvenčních surovin

Základní členění fosilních paliv u komodity ropy rozeznává konvenční ropu (lehká-sladká, těžká-kyselá) a nekonvenční ropu (živice, dehtové písky, asfalt, kerogen, ropné břidlice). Zemní plyn se v klasickém pojetí rozděluje na suchý, vlhký, kyselý a s vyšším obsahem nehořlavých plynů.

Těžba u konvenční a nekonvenční ropy a zemního plynu se zásadně liší. První rozdíl tkví v umístění komodit v horninách, kdy konvenční ropa a zemní plyn se nalézají v tzv. nádržních horninách, zatímco nekonvenční ropa a zemní plyn se nacházejí v horninách těsnících.

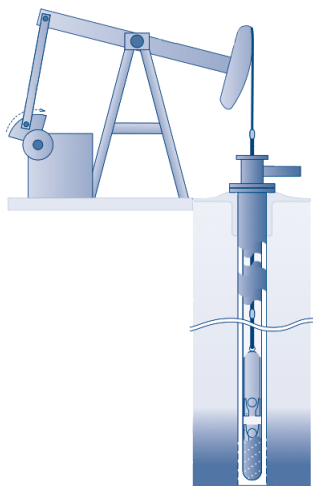
S místem výskytu obou komodit souvisí i způsob těžby. Klasická ropa a zemní plyn se těží na

- **Obrázek č. 2 » Schematický diagram znázorňující koncept konvenčních a nekonvenčních ložisek plynu a ropy**



Pramen: Buchta, T., TZB-info (2. 3. 2015)

- Obrázek č. 3 » Schéma těžby ropy z vrtu na souši ropným čerpadlem**



Pramen: Wikimedia Commons (2006)

- Obrázek č. 4 » Koncepty podmořských těžebních systémů**



Pramen: National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), US Department of Commerce (2005)

souši pomocí ropných čerpadel (viz obrázek 3) a v případě podmořských těžebních systémů (viz obrázek 4) se jedná o fixní platformy připevněné ke dnu, plovoucí platformy a automatizované podmořské systémy.

K těžbě břidlicového plynu a ropy se používá naprosto odlišný technologický postup. Břidlicový plyn je klasický zemní plyn, který je vázaný na břidlice (jílovce), rozptýlený po velké ploše nepropustného podloží a řadí se mezi nekonvenční ložiska plynu. Pro všechna nekonvenční ložiska platí:

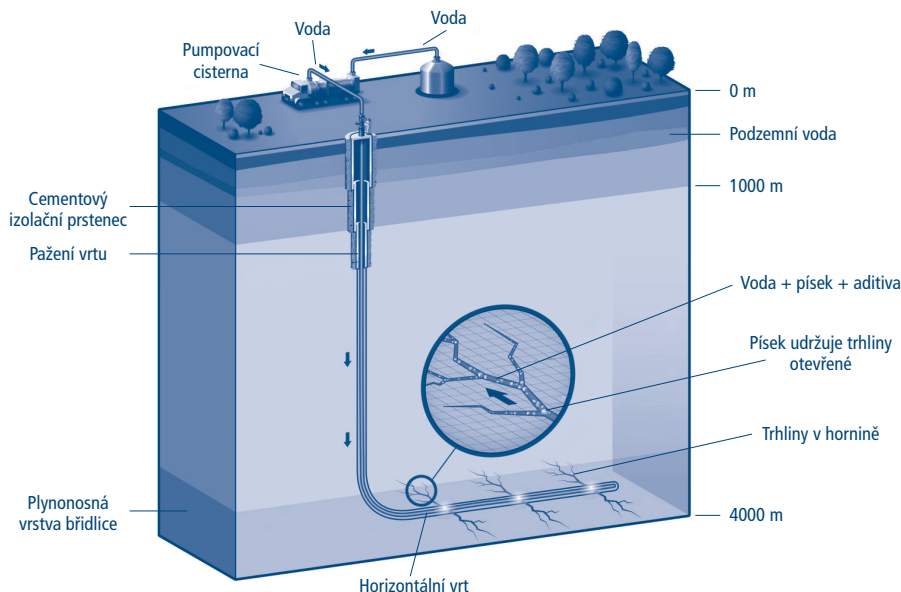
- obsah plynu nebo ropy v poměru k hornině je malý ve srovnání s konvenčními poli,
- jsou rozptýlena po velké ploše o rozměrech desítek tisíc kilometrů čtverečních a
- propustnost je velmi malá (Buchta, T., TZB-info, 27. 4. 2015).

Těžba břidlicového plynu vyžaduje speciální

technologie nazvanou hydraulické štěpení neboli frakování. Klasické frakování spočívá ve vtláčování vody obsahující pomocné chemikálie kolmo pod místo vrtu až do hloubky 5 km. Například v USA se provádí tzv. nekonvenční frakování v hloubkách do 3 km a voda se pumpuje i do horizontálních chodeb. Tímto způsobem se získává více plynu, avšak stoupá riziko znečištění podzemních vod. Za první rok těžby vrtvy vyčerpají přibližně 60 % a za 2 roky 20 % původního množství plynu.

Nejdále jsou v těžbě břidlicového plynu a ropy USA, které tento způsob těžby energetických zdrojů využívají již od roku 1821. Vysoké ceny zemního plynu a dokonalejší způsoby výzkumu znamenaly vysokou rentabilitu těžby plynu z břidlic a od roku 1998 je těžba uvedených komodit nejrychleji rostoucím zdrojem s odstartováním vyhledávání ložisek v řadě dalších zemí. Především rozvoj technologií horizontálního vrtání (vrtvy směřují nejdříve

Obrázek č. 5 » Zjednodušené schematické znázornění procesu hydraulického štěpení (frakování) při těžbě břidlicového plynu



Pramen: Buchta, T., TZB-info (27. 4. 2015)



kolmo a pak se lomí horizontálně do pravého úhlu) a hydraulické těžby za pomoci chemických přísad společně s vyjmutím hydraulické těžby ze zákona o bezpečnosti pitné vody v roce 2005 znamenal v USA další rozmach tohoto odvětví.

Přestože těžba obou nekonvenčních komodit zvyšuje energetickou soběstačnost daného státu, nelze pominout závažné problémy, které tato těžba přináší. Mezi nejzávažnější problémy patří:

- riziko vyvolání zemětřesení,
- kontaminace podzemních vod,
- vysoká spotřeba vody,
- vliv na kvalitu ovzduší a změnu klimatu.

Zjištěné problémy ovlivňující negativně nejen životní prostředí ale i samotného koncového uživatele (exploze) jsou velice závažné, jsou předmětem mnoha diskusí a sporů a důvodem, proč nedošlo k většímu rozšíření produkce v Evropě. Jedná se o následující rozdíly mezi Evropou a USA, které zůstávají v oblasti těžby břidlicového plynu:

1. metoda frakování je vhodná pro krajiny s velmi nízkou hustotou osídlení, kde je snazší provádět případné sanace havárií nebo kontaminace podzemních vod;
2. v USA byl zrušen zákon o bezpečnosti vod;
3. zvyšující se negativní dopady těžby břidlicového plynu a ropy, kdy došlo k reálnému znehodnocení podzemních vod ve státě Pensylvánie (během 6 let bylo celkem zjištěno dalších 243 případů připadajících na 6000 vrtů);
4. narůstající počet technologických havárií v USA (kromě kontaminace podzemních vod, rovněž výbuchy v budovách apod.);
5. v Evropě se klade vyšší důraz na ochranu životního prostředí a odhadovaná ložiska se nalézají v podstatně vyšších hloubkách;
6. obava evropských států z levného plynu, kterým hrozí ztráta konkurenceschopnosti. Reakcí velkých evropských podniků na tuto situaci je zvýšení tlaku na Evropskou komisi (EK), aby byl dovoz břidlicového plynu do Evropy z USA součástí dohody o volném obchodu mezi USA a EU.

Ve srovnání s USA je tedy vývoj v Evropě značně opožděn. Do roku 2012 bylo provedeno přes

30 průzkumných vrtů, z nichž $\frac{2}{3}$ se uskutečnily na území Polska, které zastává opačný názor v přístupu k možnosti těžby břidlicového plynu a ropy než ostatní státy EU. Důvodem této podpory je snaha Polska vymanit se z energetické závislosti na Rusku. Původní plány o přilákání investorů k těžbě byly opuštěny, protože se nenaplnily původní odhady množství zásob plynu a geologické podmínky případné těžby se ukázaly jako velice složité. Avšak většina evropských států včele s Francií, Německem, Nizozemskem, a rovněž ČR, uvalila moratorium na provádění vrtů i hydraulické těžby povolené pouze pro vědecké účely. Uvalení moratoria na hydraulické frakování vyplývá zejména z vysokého rizika kontaminace podzemních vod, které nelze připustit v hustě zasedlené Evropě.

Z ekonomického hlediska se předpokládá, že americký břidlicový plyn může díky nové technologii těžby zůstat extrémně levný dalších 20 let. Dle původních předpokladů měla cena břidlicového plynu růst postupně ze 3 USD na 6 USD za milion britských termálních jednotek (BTU). Jedná se o prodloužení horizontální části vrtů o $\frac{2}{3}$, napouštění $3\times$ více frakovací směsí narušující horninu a umožňující uvolňování plynu. Vrt je sice o $\frac{1}{3}$ dražší, ale přináší 30% výnos při ceně 2,50 USD za milion BTU. Americká vládní agentura EIA (Environmental Impact Assessment) odhaduje, že při použití nové levnější technologie se může zvýšit roční těžba plynu z břidlic ze současných 311 mld. m³ až na trojnásobek. Zemní plyn je pro USA velmi významným zdrojem energie, protože při výrobě elektřiny vytlačuje klasické černouhelné elektrárny. Podíl plynu na výrobě elektřiny je dnes již 30% a polovina domácností v USA ho používá pro účely vytápění. Současně je zemní plyn nástrojem pro snižování emisí skleníkových plynů v USA. Vzhledem k počtu běžících vrtů a ziskovosti těžby břidlicového plynu a ropy nelze předpokládat, že těžaři v USA i přes současně nízké ceny komodit ropy a zemního plynu upustí od stávajícího vysokého tempa těžby. USA jsou považovány za vedoucí stát v používání technologie ražení horizontálních chodeb včetně hloubky prováděných vrtů. O tyto

Tabulka č. 1 » Přehled států, oblastí a objemu využitelných zásob nekonvenčního plynu

Č.	Teritorium	Oblast	Objem využitelných zásob (v bilionech m ³)
1.	Čína	<i>reálná:</i> Sichuan, Tarim Basin <i>potenciální:</i> pánve Junggar, Songliao, Jangtze, Jiangnan a Subei	31,5
2.	Indie, Pákistán	<i>potenciální:</i> Cambay, Krishna Godavari, Cauvery a Damodar Valley Basin v Indii a Southern Indus Basin	5,7
3.	Indonésie	<i>potenciální:</i> Sumatra, Borneo (mořský původ)	1,3
4.	Austrálie	<i>potenciální:</i> Cooper Basin, Maryborough Basin, Perth Basin a Canning Basin	12,3
5.	Severní Afrika (Maroko, Mauritánie, Západní Sahara)	<i>potenciální:</i> Tindouf a Tadla (území o rozloze 89 000 km ²)	0,57
6.	Alžírsko	<i>potenciální:</i> silurské a devonské břidlice	2,0
7.	Libye	<i>potenciální:</i> pánve Ghadames Basin na západě, Sirte Basin v centrální části země a Murzuq Basin na jihozápadě	3,5
8.	Egypt	<i>reálná:</i> Abu Gharadig, Alamein, Natrun a Shousgan-Matruh	2,8 (mocnost 5 km)
9.	Jihoafrická republika	<i>reálná:</i> pánev Karoo	neuvedeno
10.	Rusko	<i>reálná:</i> Východosibiřská pánev o rozloze 2,2 milionu km ² (od Uralu až k řece Jenisej)	8,0 (břidlice je rovněž matečnou horninou konvenčních ložisek ropy a zemního plynu v této oblasti)
11.	Polsko	<i>reálná:</i> Baltická pánev <i>potenciální:</i> Podlaská a Lublinská pánev	4,1
12.	Východní Evropa	<i>potenciální:</i> pánev Baltic Basin v Litvě, pánev Lublin Basin na Ukrajině, pánev Dnieper-Donets Basin na Ukrajině (největší odhadované zásoby)	neuvedeno
13.	Maďarsko, Rumunsko, Slovensko	<i>potenciální:</i> Panonská pánev o rozloze 198 400 km ²	neuvedeno
14.	Rumunsko, Bulharsko	<i>potenciální:</i> Karpatsko-balkánská pánev	5,5
15.	Velká Británie	<i>potenciální:</i> hrabství Cheshire a West Lancashire (Cheshire Basin), Weald a Wessex Basin	0,7
16.	Španělsko	<i>potenciální:</i> Baskicko-kantábrijská pánev	1,2
17.	Francie	<i>potenciální:</i> Pařížská pánev	3,6
18.	Německo	<i>potenciální:</i> Dolnosaská, Musterland nebo Západoholandská pánev	0,5
19.	Skandinávie	<i>reálná:</i> Alum Basin (i konvenční ložisko)	2,3
20.	Rakousko	<i>potenciální:</i> Vídeňská pánev	průzkumné práce nebyly provedeny
21.	Česká republika	<i>potenciální:</i> Český masív, Hornoslezská pánev, Západní Karpaty (Karpatská předhlubeň)	chráněná krajinná oblast; průzkumy nepokračují; průzkum neprováděn
	Celkem		85,57

Pramen: Buchta, T., TZB-info (13. 4. 2015); vlastní zpracování



→ zkušenosti projevuje zájem zejména Čína, na jejímž území se břidlicové komodity vyskytují ve větších hloubkách.

3. Objem odhadovaných zásob břidlicového plynu ve světě

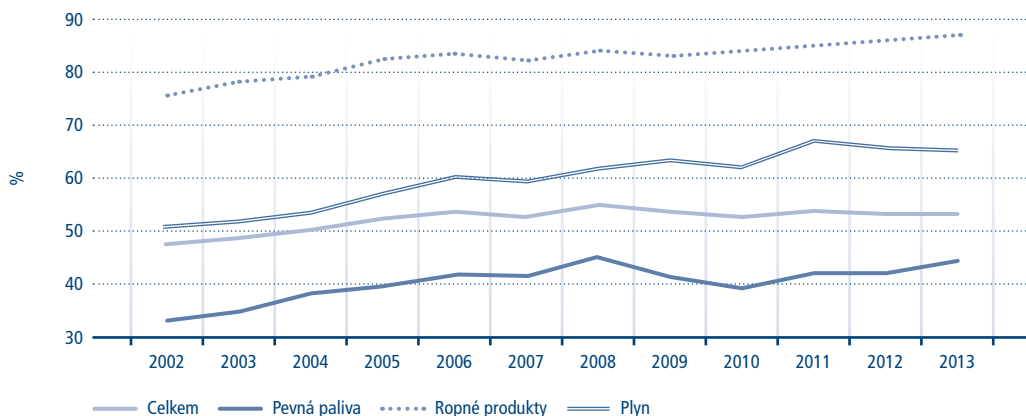
Jaký je vlastně objem celosvětově odhadovaných zásob břidlicového plynu? Celkově odhadované vytěžitelné zásoby rozmístěné ve světových regionech, u kterých byla uvedena konkrétní data, dosahují výše 85,57 bilionu m³. Reálné a potenciální oblasti nalezišť přibližuje tabulka 1. Z tabulky vyplývá, že nejvyšší odhad využitelných zásob se týká Číny, která se v kategorii největších zásob břidlicového plynu na světě řadí s 31,5 bilionu m³ plynu na druhé místo za USA. Zásoby břidlicového plynu se kromě uvedených států odhadují rovněž v Asii, Indonésii, Austrálii, severní Africe, Jižní Africe, Blízkém východě a Evropě.

Současní největší producenti břidlicového plynu USA a Austrálie mají v úmyslu plyn vyvážet do Evropy ve formě zkapalněného plynu (LNG – Liquefied Natural Gas). EU z pohledu snižování energetické závislosti na dodávkách ropy a zemního plynu z Ruska je dle Mezinárodní energetické agentury (IEA – International Energy Agency) připravena stát se hlavním importním místem pro zkapalněný plyn. Nárůst spotřeby LNG se odhaduje o 40 % do roku 2020, z toho 90 % mají zajišťovat právě USA a Austrálie. Dle IEA by tyto dodávky neměly ohrozit odběr klasického plynu z Ruska, který by nadále měl představovat 50 % pokrytí požadků EU. Předpověď budoucí spotřeby plynu uvažuje o zvýšení jeho spotřeby do 5 let zhruba o 1/3. Tento předpoklad souvisí se záměrem EU opouštět klasické uhelné elektrárny a jejich náhradu paroplynovými. Rovněž se uvažuje o poklesu domácí těžby plynu v EU, kdy Nizozemsko již prosadilo limit těžby (pokles domácí těžby plynu). LNG se v současné době využívá pro lodní dopravu, především jako pohon tankerů, přepravujících po moři zkapalněný zemní plyn na dlouhé vzdálenosti. Hlavním záměrem je využití LNG

jako pohonného paliva pro dálkovou těžkou dopravu.

Úvahy o dovozu nekonvenčních surovin do Evropy z uvedených zámořských států, zdůvodňované především již zmiňovaným snižováním energetické závislosti na Rusku, nemohou nerespektovat několik faktů:

- Diverzifikace portfolia zásobování energetickými surovinami se musí řídit účelností a efektivitou, kdy na kratší vzdálenosti je ekonomičtější využívat stávající produktovody a na delší vzdálenosti LNG, popř. kdy výstavba plynovodů není možná.
- Případný dovoz nesmí v žádném případě působit ekonomické ztráty. Cena břidlicového plynu a ropy je ve srovnání s cenami klasické ropy a plynu nižší, proudí již vybudovanými (nebo napláňovanými) produktovody (ropovody, plynovody). Vyšší cenová hladina břidlicových komodit souvisí se způsobem těžby, zkapalněním plynu pro účely přepravy a jeho zpětné úpravy do plynného stavu a konečně s dopravními náklady námořní přepravy zboží ze zámořských států (USA, Austrálie).
- Další enormní náklady souvisí s výstavbou zkapalňovacích a odpařovacích stanic nebo s pořízením flotily trajektů. Mimoto je ve hře rovněž obecná bezpečnost. Přeprava komodit produktovody je bezpečnější a jednodušší. Naproti tomu proces zkapalňování plynu je poměrně riskantní a především energeticky náročný. S ohledem na cíle EU snižovat energetickou náročnost průmyslové výroby členských států EU a EU jako celku se v tomto smyslu aktivita výstavby terminálů LNG jeví jako kontraproduktivní.
- Dodávky břidlicového plynu formou LNG mají své opodstatnění z pohledu alternativního paliva pro nákladní dopravu, avšak nikoliv pro vytápění budov, protože vyšší cena komodit z břidlice by zvyšovala režijní náklady průmyslu a obyvatelstva.
- Při diverzifikaci portfolia nelze opomíjet již vybudovanou technickou infrastrukturu koncipovanou

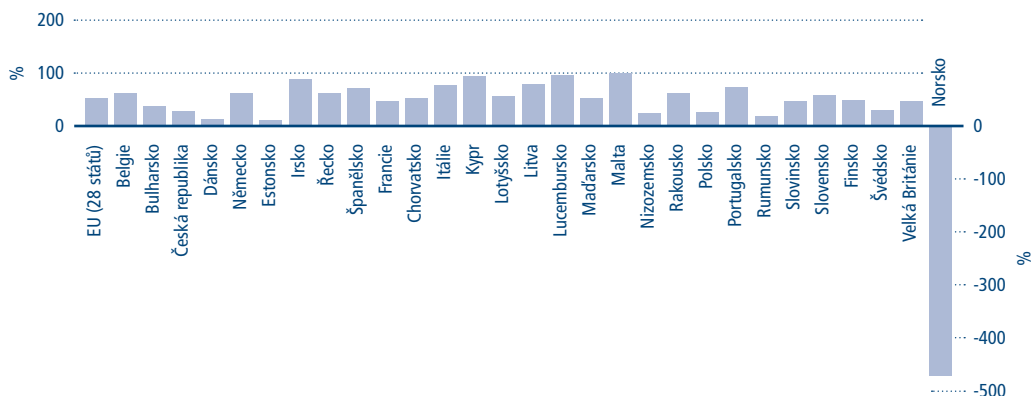
Graf č. 1 » Energetická závislost EU v letech 2002–2013 (v %)

Pramen: Eurostat (2013)

Tabulka č. 2 » Energetická závislost EU v letech 2001–2013 (v %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Celková energetická závislost	47,4	47,5	48,8	50,1	52,2	53,6	52,9	54,7	53,7	52,7	53,9	53,4	53,2
Závislost na pevných palivech	33,8	33,3	35,0	38,2	39,4	41,7	41,5	44,9	41,1	39,4	41,7	42,2	44,2
Závislost na ropě	77,3	75,8	78,2	79,6	82,1	83,4	82,3	84,3	83,5	84,4	85,1	86,4	87,4
Závislost na zemním plynu	64,7	69,3	69,6	69,4	72,0	74,4	71,6	72,8	73,8	70,6	74,7	72,1	65,3

Pramen: ČSÚ — databáze Eurostat (2015)

Graf č. 2 » Energetická závislost států EU-28 a Norsko na všech palivech celkem v roce 2013 (v %)

Pramen: ČSÚ — databáze Eurostat (2015); vlastní zpracování

- vanou na stávající složení prvků zmíněných komodit.
- Akceptací těžby nekonvenčních energetických surovin se prakticky podporuje zvyšování negativních vlivů na globální životní prostředí, na jehož ochranu Evropa vynakládá nemalé finanční prostředky i v globálním měřítku.

Nabízí se otázka, jakým způsobem hodlá EU postupovat s ohledem na výše uvedená negativní zjištění a jí stanovené cíle v oblasti snížení energetické závislosti a náročnosti, zvýšení a udržení konkurenceschopnosti EU s uvážením ekonomických výhod plynoucích z dosud zavedených obchodních vztahů s Ruskem. Mimoto hrozba přerušení dodávek zemního plynu a ropy plynoucích přes Ukrajinu je snížena změnami tras plynovodů a ropovodů, především existujícím produktovodem Nord Stream a jeho plánovaným rozšířením o dvě další trasy, plánovanými trasami Turkish Stream a Eastring, případně dalšími projekty. Problémem by se pro toky popisovaných komodit mohlo stát vysychání nalezišť a jejich přesouvání do odlehlejších teritorií.

4. Energetická závislost EU

Při strategickém plánování a tvorbě energetického portfolia států a EU je velice důležitým aspektem otázka energetické závislosti jak členských tak i nečlenských států EU na dovozu energetických

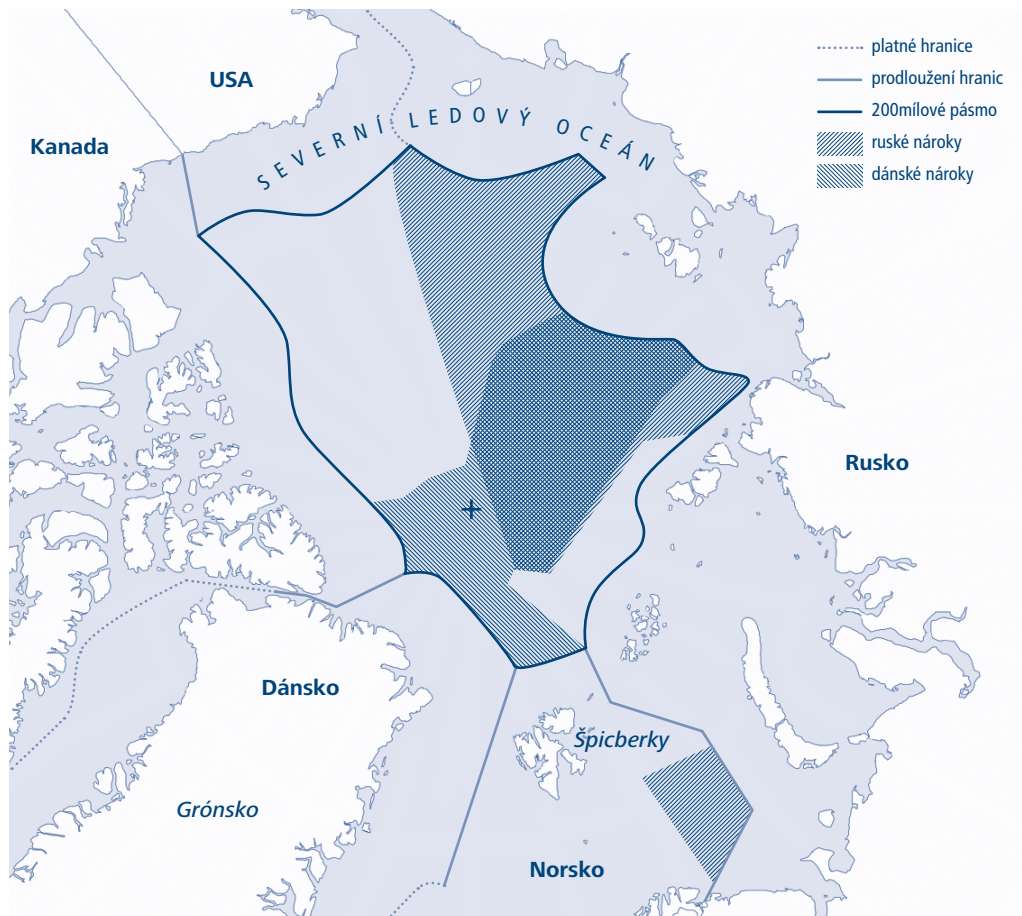
zdrojů, zejména zemního plynu a ropy. **Energetická závislost** se vyjadřuje v procentech a je vypočtena jako podíl čistých dovozů energie na celkové domácí poptávce po energii a energetických zásobách komodit pevných paliv, zemního plynu a ropy. Jinak řečeno, energetická závislost ukazuje, do jaké míry se ekonomika musí spoléhat na dovoz za účelem uspokojení svých energetických potřeb. Závislost Evropy na energetických palivech je vysoká a má stále dlouhodobě stoupající tendenci. Jedná se o dovoz pevných paliv, zemního plynu a ropy do států, které žádné energetické komodity nemají nebo je vlastní v omezeném rozsahu. Aktuálně se do Evropy dováží více než polovina spotřebované energie a EU je největším světovým dovozcem energie.

Posazení křivek odpovídá výši procentních bodů pro uvedené komodity a celkové procento závislosti. EU vykazuje nejnížší závislost na pevných palivech, pak na plynu a konečně na ropných produktech. Trend závislosti se postupně zvyšuje, přestože u hodnoty celkové závislosti a zemního plynu dochází k určité stagnaci.

Energetická závislost států EU se každoročně zvyšovala, a to v každé ze sledovaných kategorií. Údaje v tabulce 2 představují procentní hodnoty za období 13 let a z nich je zřejmé postupné zvyšování závislosti EU na jednotlivých typech paliv. Při porovnání hodnot okrajových let 2001 a 2013 se nejvyšší nárůst závislosti vykazuje na pevných pa-

Nabízí se otázka, jakým způsobem hodlá EU postupovat s ohledem na jí stanovené cíle v oblasti snížení energetické závislosti a náročnosti, zvýšení a udržení konkurenceschopnosti EU s uvážením ekonomických výhod plynoucích z dosud zavedených obchodních vztahů s Ruskem. Mimoto hrozba přerušení dodávek zemního plynu a ropy plynoucích přes Ukrajinu je snížena změnami tras plynovodů a ropovodů, především existujícím produktovodem Nord Stream a jeho plánovaným rozšířením o dvě další trasy, plánovanými trasami Turkish Stream a Eastring, případně dalšími projekty. Problémem by se pro toky popisovaných komodit mohlo stát vysychání nalezišť a jejich přesouvání do odlehlejších teritorií.

Obrázek č. 6 » Území Arktidy nárokované státy k rozdělení



Pramen: Reuters, Právo (2015)

livech (+10,4 %) a ropě (+10,1 %). U zemního plynu došlo prakticky k nepatrnému zvýšení o 0,6 %.

Graf 2 poskytuje přehled o energetické závislosti jednotlivých států EU-28. ČR v tomto přehledu za rok 2013 zaujala 6. místo s 27,9 %, přičemž v roce 2012 se umístila na 4. místě s 25,2 %. Důvodem zhoršení pozice v rámci EU-28 bylo pokračující těžba zásob pevných paliv nalézajících se na území ČR, kdy soběstačnost ČR u této komodity celkově zlepšuje celkové procento energetické závislosti ČR. K přehledu EU-28 je připojeno Norsko z pozice státu Evropského hospodářského prostoru

(EEA), jako příklad nezávislého státu na energetických zdrojích. Hodnota opatřená znaménkem mínus znamená, že stát více energie vyváží, než dováží. Opačným případem jsou kladné hodnoty u ostatních států, u kterých převažuje dovoz energie nad vývozem.

5. Nová naleziště v Arktidě

Současná situace převážně energeticky závislé EU se však může změnit, a to v souvislosti s probíhajícími jednáními o rozdělení území Arktidy. Území za



→ polárním kruhem představuje přibližně 6 % zemského povrchu, ovšem nachází se v něm cca 13 % prozkoumaných zásob ropy a až 30 % přírodního plynu. Největší zásoby plynu se nalézají v sektoru Ruska, zatímco sektor USA je nejvíce bohatý na ropu. Za účelem doložení nároků zemí, které o toto území soupeří, se provádějí nové geologické průzkumy, měření a testy mořského dna a otázka dělení Arktidy se znovu otevřela po 14 letech v souvislosti s novými výsledky výzkumů.

Nárok na území severu zeměkoule může vznést pouze ten, který Komisi pro vymezení pobřežního šelfu (CLCS) působící v sídle OSN na Manhattanu (20 členů) prokáže, kam až sahají geologické struktury z jeho území. O oblast jeví zájem i státy, které s oblastí nehraničí. Stálými členy Arktické rady jsou Dánsko, Norsko, Finsko, Švédsko, Island, Rusko, Kanada a USA. Status pozorovatelů má 7 zemí EU, a to Velká Británie, Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Španělsko a Polsko. Pozorovatelství status získaly také asijské státy – Čína, Indie, Japonsko, Jižní Korea a Singapur. O trvalý status žádá rovněž Turecko a EU.

Nové výsledky geologického výzkumu by měly potvrdit oprávnění nárokujících států, mezi které především patří:

1. **Dánsko** nárokuje území z důvodu koloniální metropole Grónska. Dánsko by získalo plochu 895 tis. km² ledu a moře, což v současné době představuje 20násobek rozlohy stávajícího teritoria Dánska. Tento stát vynaložil velké investice do geologického průzkumu (přes 40 milionů dánských korun), jehož výsledky dokazují, že Lomonosovův hřbet geologicky souvisí spíše s Grónskem (délka Lomonosovova hřbetu, který vede středem Arktidy, je 1800 km).
2. **Rusko** nárokuje teritorium moře pokrytého ledem o rozloze 1,2 mil. km². Odůvodnění vznášeného nároku Ruska se opírá o argument poukazující na propojení Ruska s Lomonosovovým hřbetem.

Podle jiných názorů je hřbet oddělen od ruských, dánských a kanadských kontinentálních šelfů, kdy dělicí čáru tvoří podmořské příkopy široké

desítky km a hluboké tisíce metrů. Dánsko a Rusko používají při dokazování rovněž argumenty o minerálním složení, magnetismu a živočišném světě, které mají potvrdit, že Lomonosovův hřbet souvisí právě s jejich územím.

Kromě výše uvedených států patří mezi potenciální zájemce Kanada (ohlásila svůj zájem), dále Norsko (prozatím neohlásilo svůj zájem, přestože má kontakt s Arktidou přes Špicberky) a USA (propojení přístupem přes Aljašku).

Důvodem zájmu jsou obrovské zásoby surovin, které jsou sice v současné době pod nánosem ledu, avšak v důsledku tání ledovců se k nim otevírá příznivější cesta. Odhaduje se, že na tomto území se nalézá 90 mld. barelů ropy a 47 biliard m³ plynu, zlato, diamanty, zinek, nikl a další cenné kovy. Pro zdolání přístupu k uvedeným surovinám přes ledový příkrov například Rusko chystá flotilu atomových ledoborců pro zajištění průchodnosti severní mořské cesty. Mimo zásob zmíněných surovin je ve hře rovněž vojenský význam, který zvláště Rusko citlivě vnímá.

Pokud by Dánsko, případně Norsko, získaly požadovaná území, pak by tento fakt měl závažný dopad na celkovou energetickou závislost jak obou států, tak i EU, která by se zásadním způsobem snížila, jako tomu bylo u Norska v případě objevení nových nalezišť plynu.

6. Závěr

Konvenční a nekonvenční energetické zdroje tvoří v současné době disponibilní nabídku těžitelných surovin v kategorii fosilních paliv, z nichž v popředí zájmu je zemní plyn a ropa. Konvenční energetické suroviny se v důsledku novodobého rozmachu těžby břidlicového plynu a ropy (nekonvenční energetické zdroje) nazývají také jako klasické.

Při porovnání procesů těžby, zpracování a do dávek uvedených komodit existují výrazné rozdíly, a to v neprospěch těžby komodit z břidlice, kterou lze provádět pouze v řídkce osídlených lokalitách. Státy jako USA a Austrálie těží břidlicový plyn a ropu ve velkých objemech bez ohledu na

negativní dopady na životní prostředí (kontaminace podzemních zdrojů pitné vody, enormní spotřeba vody a ovlivnění změny klimatu) a ohrožení nejen podzemního podloží (možnost vzniku zemětřesení) v dané oblasti ale i koncového uživatele (exploze budov). Naproti tomu Evropa vynakládá velké finanční obnosy pro ochranu životního prostředí, zejména na ochranu zdrojů pitné vody. Z tohoto pohledu není těžba břidlicového plynu a ropy vhodná pro hustě osídlenou Evropu, ve které mnoho států vyhlásilo moratorium na provádění vrtů i hydraulické těžby povolené pouze pro vědecké účely.

Z hlediska účelu a objemu využívání plynu pro vytápění průmyslových objektů a domácností je cena břidlicového plynu vyšší než zemního plynu těženého a dodávaného klasickým způsobem. Do ceny nekonvenčního plynu se zahrnují nejen náklady na speciální zařízení umožňující jak vertikální tak i horizontální provoz v podzemních podložích, ale také náklady na chemikálie a vodu potřebné pro technologický proces frakování. V neposlední řadě je nutné plyn zkapalnit pro účely přepravy (LNG), dopravit jej speciálními trajektory do terminálů a nakonec ho zpětně uvést do plynného stavu. Další nákladové položky představuje námořní doprava, bezpečnostní opatření a energetická náročnost související s přeměnou skupenství plynu. Naproti tomu klasický zemní plyn je prostřednictvím vybudovaných produktodů dopravovaný jednoduše, rychle a bezproblémově.

Břidlicový plyn je tedy v současné době vysoce ziskovou komoditou těženou především v zámoří s prioritním využitím nekonvenčních energetických zdrojů pro snížení energetické závislosti daného státu (USA). Kromě tohoto účelu jsou komodity plynu a ropy z břidlice předmětem snah zámořských států vyvážet především LNG do Evropy a do ostatních světových regionů (Asie). Předpokládaný objem plynu, který by mohl být vy-

těžen prakticky ve všech světových regionech, je vysoký. Jeho skutečné vytěžení však závisí na hloubce, ve které se nachází, úrovně technologických postupů a fyzických zařízení těžby a ekonomické výhodnosti celého procesu.

Evropa je sice vybavena sítí terminálů LNG, avšak při hledání optimálního portfolia dodávek zemního plynu a ropy by se neměla soustřeďovat pouze na jednostranná rozhodnutí. Budoucí ekonomické a obchodní strategie nelze orientovat pouze na základě minulých negativních zkušeností s výpadky dodávek zemního plynu a ropy od tradičních dodavatelů, ale především je nezbytné si uvědomit základní zájem producentů energetických surovin, tj. zajistit odbyt komodit a prodávat je. Mimoto se situace na světových trzích s energetickými komoditami mění a dříve používané postupy producentů a dodavatelů se liší od jejich předchozího chování, jako tomu bylo v závěru 20. a na začátku 21. století. Příjmy z dodávek energetických zdrojů jsou významné nejen pro vyvážející společnosti, ale především jako důležitá součást příjmů státního rozpočtu.

Princip těžby, zpracování a dopravy konvenčních a nekonvenčních energetických zdrojů zůstává v podstatě stejný:

1. objevit nová naleziště, ať reálně potvrzená, nebo potenciálně předpokládaná k vytěžení,
2. zahájit těžbu a vyčerpání ložiska,
3. přesunout se na novou lokalitu a opakovat rutinně zavedený proces mnohdy devastující lokality odkrytých ložisek.

Nadále však platí omezení vyplývající ze stávající technologické úrovně zařízení a způsobů těžby a zpracování jak tradičních, tak i netradičních energetických zdrojů, které se nadto vyskytují v obtížně přístupných hloubkách. Bez vysoce sofistikovaných technologií a fyzických zařízení, které by byly schopny maximálně využívat přírodní zdroje, bude pokračovat honba za stále novými ložisky, aniž by byla ekonomicky využita ta stávající. →

LITERATURA A PRAMENY

- [1] BUCHTA, T.: *Břidlicový plyn – Asie, Austrálie, Afrika a Evropa*. TZB-info, 13. 4. 2015. Dostupné na: <http://energetika.tzb-info.cz/vytapime-plynem/12546-bridlicovy-plyn-asie-australie-afrika-a-evropa>
- [2] BUCHTA, T.: *Břidlicový plyn – Geologie*. TZB-info, 2. 3. 2015. Dostupné na: <http://energetika.tzb-info.cz/vytapime-plynem/12371-bridlicovy-plyn-geologie>
- [3] BUCHTA, T.: *Břidlicový plyn – Těžba*. TZB-info, 27. 4. 2015. Dostupné na: <http://energetika.tzb-info.cz/vytapime-plynem/12610-bridlicovy-plyn-tezba>
- [4] CNG PLUS: *LNG vs. CNG*. 16. 4. 2014. Dostupné na: <http://www.cngplus.cz/lng-vs-cng.html>
- [5] ČSÚ – DATABÁZE EUROSTAT: *Energetická náročnost hospodářství 2002–2013*. 17. 6. 2015. Dostupné na: <http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tsdec360>
- [6] ČSÚ – DATABÁZE EUROSTAT: *Energetická závislost 1990–2013*. 17. 6. 2015. Dostupné na: <http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tsdcc310>
- [7] E15: *Svět se připravuje na obchodní válku ropných mocností*. 16. 10. 2014. Dostupné na: <http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/svet-se-pripravuje-na-obchodni-valku-ropnych-mocnosti-1128657>
- [8] EUROSTAT: *Statistics*. 2013. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables>
- [9] EUROSTAT: *Statistics Explained*. 2015. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>
- [10] GEOTERRA.EU: *Proč není nafta biologického původu?* 2013. Dostupné na: <http://geoterra.eu/cast-druha-rozpinani-zemekoule/proc-nebiologicky-vznik-nafty>
- [11] HANZLÍKOVÁ, H.: *Energetický systém a energetická politika ČR v mezinárodních souvislostech*. Disertační práce. Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2015
- [12] NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA), US DEPARTMENT OF COMMERCE: *Koncepty podmořských těžebních systémů*. 2005. Dostupné na: http://oceanexplorer.noaa.gov/explorations/06mexico/background/oil/media/types_600.html
- [13] SCHINDLER, J.: *Břidlicový plyn: USA a Evropa*. TZB-info, 6. 3. 2014. Dostupné na: <http://energetika.tzb-info.cz/10929-bridlicovy-plyn-usa-a-evropa>
- [14] WIKIMEDIA COMMONS: *Schéma těžby ropy z vrtu na souši*. 2006. Dostupné na: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Oil_well_scheme.svg

KLÍČOVÁ SLOVA

konvenční energetické zdroje, nekonvenční energetické zdroje, břidlicový plyn, břidlicová ropa, těžba, životní prostředí

Conventional and unconventional energy resources — the present and future

ABSTRACT

Conventional and unconventional energy resources are the subject of fossil fuels categories the highest interest of which in the long term rise natural gas and crude oil. Conventional natural gas and crude oil are the commodities found in the tanking rocks, while both unconventional commodities originating from shale reside in sealing rocks. The result of the new energy resources search is a shale gas and crude oil exploitation, whose boom starts from 2005, especially in the USA. The largest producers of shale gas is the USA and Australia, which, in addition to meeting its own energy requirements and the reduction of energy dependency, are very interested in the export of this commodity mainly to Europe and other world regions. Shale-com-

modities supplies are worldwide deployed, only the conditions for their extraction are differently complicated. The majority of the European states does not continue at the geological research and on the contrary, they announced its moratorium on it with regard to the risk associated with the extraction of shale raw materials (contamination of the underground water reservoirs, enormous water consumption needed for shale gas exploitation, danger of earthquakes, climate change, explosion of buildings). To ensure the future supply of natural gas and crude oil the geological research continues also in areas that so far do not belong to the states, as it is in the case of long-term negotiations on the division of the Arctic. Among the states, which make a claim to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) acting in the UN site, belong Denmark, Russian Federation, Canada, Norway, USA, eventually other countries. Especially Denmark and Russian Federation emphasize their request pointing out on their geological link with the Ridge of Lomonosov stretching through the centre of the Arctic. This area represents a huge reservoir of classical natural gas, crude oil and other valuable raw materials such as gold, diamonds, zinc, nickel, and more.

KEYWORDS

conventional energy resources, unconventional energy resources, shale gas, shale crude oil, mining, environment

JEL CLASSIFICATION

L71, L78, L95, L98



Analýza příjmové strany rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury v letech 2001 až 2013

► Ing. Pavla Chmelová » Katedra hospodářské a sociální politiky, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* Dobudovaná a funkční dopravní síť je základním prvkem vyspělých ekonomik, proto jsou na její výstavbu a následnou úpravu a údržbu vynakládány, napříč všemi zeměmi, nemalé finanční prostředky. Tento fenomén není nelogický, jelikož doprava, resp. kvalitní dopravní infrastruktura přispívá všeobecně výrazným dílem k výkonnosti dané ekonomiky i k její mezinárodní konkurenceschopnosti. Jedná se také o veřejný statek, který z veřejných zdrojů zajišťuje stát a plní tak jednu ze svých hlavních funkcí.

Daná problematika je velice obšírná a zároveň komplikovaná. Dle kompetenčního zákona² je dopravní politika obecně v působnosti Ministerstva dopravy České republiky (rozpočtová kapitola 327, dále také „MD“), avšak oblast financování je delegována na Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI). Tento státní fond MD byl konkrétně zřízen za účelem rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest, tedy za účelem financování dopravní infrastruktury (DI) v podmínkách České republiky, a to zákonem č. 104/2000 Sb.

Článek odhlíží od některých souvisejících otázek, jako např. efektivita čerpání evropských zdrojů, proces prioritizace programů a projektů DI včetně stanovení jejich parametrů, či hodnocení a komparace jednotlivých druhů dopravy z pohledu efektivity i státní podpory. Resp. těmto problematikám je věnována snížená pozornost, přičemž předmětem zájmu autorky je příjmová strana rozpočtu SFDI. Cílem práce je analyzovat strukturu a vývoj zdrojů plynoucích do DI a spravovaných SFDI. Data jsou uváděna pro časové období 2001 až současnost, tj. od roku vzniku SFDI do roku 2013³. Výstupem je definování rizikových faktorů současného nastavení příjmové strany SFDI, možností její stabilizace a potenciálního zvýšení disponibilních zdrojů pro resort dopravy.

Struktura práce je následující. Prvním krokem je vymezení a charakteristika příjmových položek, které jsou (či v minulosti byly) v rámci rozpočtu SFDI využívány. Následuje prezentace jejich absolutního i relativního vývoje v čase. Celková fiskální potřeba je posuzována také s ohledem na vývoj a strukturu výdajové strany. Závěrečný blok suma-

¹ Článek byl publikován za přispění grantu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. IG504035. Autorka působí rovněž na Ministerstvu financí České republiky, v odboru Financování státního rozpočtu II, v oddělení Doprava, průmysl a místní rozvoj. E-mail: chmelova.pavla@seznam.cz; Pavla.Chmelova@mfcz.cz.

² Zákon č. 2/1969 Sb.

³ Časové řady pro jednotlivé ukazatele jsou podmíněny konkrétní dostupností dat. V době tvorby článku byla data skutečně realizovaného rozpočtu k dispozici za léta 2001 až 2013. Schválené rozpočty pro roky 2014 a 2015 a střednědobé výhledy na léta 2015–2016 a 2016–2017 byly v rámci analýzy z důvodu zachování plné konzistentnosti dat využity v omezené míře, spíše informativně.

rizuje poznatky a výstupy předešlých částí, hodnotí současnou rozpočtovou situaci SFDI a přináší návrhy na stabilizaci příjmů.

1. Základní charakteristika a specifika jednotlivých příjmových položek rozpočtu SFDI

Příjmy SFDI jsou vymezeny § 4 výše uvedeného zákona č. 104/2000 Sb. (viz box 1). Lze je dělit na základě několika hledisek, pro účely práce považují za nejpodstatnější rozlišení tzv. garantovaných příjmů a příjmů ostatních, potenciálních. Danou kategorizaci je možno téměř ztotožnit s rozdělením na příjmy daňové a nedaňové, jelikož daňové příjmy jsou mandatorního charakteru, tzn. plynou do rozpočtu SFDI na základě platných právních norem⁴, kdežto dotace apod. nejsou automaticky nárokové a jsou poskytovány v závislosti na více faktorech, např. na momentální kondici veřejných financí či možnosti čerpání z evropských fondů.

Pod daňové příjmy, se kterými hospodaří SFDI, spadá silniční daň a spotřební daň (SpD) z minerálních olejů. V případě silniční daně se jedná o převod celého výnosu z této daně (podle zvláštního předpisu). SpD z minerálních olejů je daní sdílenou, a nikoliv svěřenou, a proto do rozpočtu SFDI plyne jen část z jejího celostátního výnosu. Konkrétní podíly náležící státnímu rozpočtu na straně jedné a rozpočtu SFDI na straně druhé jsou definovány zákonem o rozpočtovém určení daní. V letech 2001 až 2004 byl tento poměr 80 % ku 20 %, posléze v roce 2005 byl podíl SFDI snížen na 9,1 %. Tento krok byl učiněn s ohledem na převod silnic II. a III. třídy na kraje, což představovalo reálné snížení potřeby výdajů SFDI. Dané rozdělení předmětného daňového výnosu je platné i pro rok

2015, avšak do budoucna není vyloučena možnost zvýšení podílu SFDI i na více než 25 %. Snahám SFDI o stabilizaci jeho příjmů uvedenou cestou bylo vyhověno současnou vládou, která se zavázala k tomuto opatření ve své Koaliční smlouvě podepsané v lednu 2014.

Silniční daň v ČR je upravena zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční. Jsou jí zdaňována vozidla, resp. silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla, jež jsou používána k podnikání nebo k jiné samostatně výdělečné činnosti a dále vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny určená k přepravě nákladů, přičemž ta jsou zdaňována vždy, tzn. bez ohledu na vazbu na podnikatelskou činnost. Vzhledem ke skutečnosti, že silniční daň je splatná v zemi registrace a provozu vozidla, jsou touto cestou zdaňováni pouze české subjekty. Zahraníční vozidla projíždějící územím ČR a využívající českou síť silniční DI formou silniční daně do státního rozpočtu, resp. SFDI nepřispívají.

Spotřební daň z minerálních olejů je selektivní spotřební daň, která zdaňuje konkrétní statky, jejichž spotřeba je všeobecně považována za negativní. Část jejího celostátního výnosu je účelově vázaná, a to ve výši zákonem definovaného podílu náležejícího do SFDI, kdy de facto dochází k navrácení finančních prostředků zpět do dopravní infrastruktury. Zbývající část plyne přímo do státního rozpočtu (resp. do kapitoly Ministerstva financí), v tomto případě je tedy již plně respektován princip univerzality příjmů a výdajů, tzn. není zde předem stanovený účel inkasované daně.⁵

Předmět, základ, sazby a další náležitosti spotřebních daní, včetně SpD z minerálních olejů, jsou upraveny zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Ve vazbě na silniční DI jsou důležitými zdaňovanými položkami minerální oleje (či jejich směsi) používané pro pohon moto-

⁴ Např. podíl výnosu spotřební daně z minerálních olejů (od roku 2005 ve výši 9,1 %) náleží rozpočtu SFDI dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

⁵ Přesto v jistém ohledu tento stav neznamená nutně čisté snížení prostředků směřovaných do DI, jelikož současně s proběhlou změnou byly zvýšeny (prostřednictvím rozpočtového určení daní) i podíly samosprávných územních celků na celostátním výnosu vybraných daní. Ty pak z těchto zdrojů financují právě i oblast DI. Nejedná se však o jejich zákonnou povinnost, struktura následných výdajů je plně v kompetenci samotných krajů a obcí.

→ rů.⁶ Z nich největší skupinu, co do konečné spotřeby ropných produktů, představují střední oleje a těžké plynové oleje, kde největší podíl zaujímá motorová nafta. Následuje položka motorového benzinu. Výnos z předmětné daně velkou měrou ovlivňuje daňová politika okolních zemí, a to zejména v případě motorové nafty, jež se vyznačuje zvýšenou elasticitou poptávky a mezinárodní konkurencí (Ševčík, Rod, 2010). Optimální sazba daně aplikované v ČR se proto v čase neustále mění. Pro účely práce je však více než samotná sazba daně, ač její nastavení ovlivňuje dosažení či nedosažení maximálního daňového výnosu, významnější výše podílu z dosaženého výnosu plynoucí do rozpočtu SFDI na základě rozpočtového určení daní.

Rozpočet SFDI také pracuje s určitými typy poplatků. Ty čistě z metodologického hlediska nelze ztotožňovat s příjmy daňovými, avšak vzhledem k jejich jemnému rozdílu, nepřilíš podstatnému v rámci tohoto článku, budou dále v textu pod označením „daňové příjmy“ myšleny souhrnně

daně i níže vymezené poplatky. S podobným vymezením pracuje SFDI ve svých výročních zprávách a dalších dokumentech, rozlišuje však daňové příjmy a poplatky (daně a dálniční kupóny) a nedaňové a kapitálové příjmy (mýtný systém).

Poplatky využívané SFDI jsou dvojího typu, a to výkonové zpoplatnění (mýto) a zpoplatnění časové (poplatky za užívání dálnic a rychlostních silnic, tzv. dálniční kupóny). Časové zpoplatnění se vyznačuje relativně nízkou nákladovostí, která zajišťuje vysokou efektivnost tohoto nástroje.⁷ Nespornou výhodou mýta je pak jeho větší „spravedlnost“, jelikož zpoplatnění probíhá na základě výkonu, a tedy výše odvodu je přímo úměrná výši znečištění a zátěži komunikace. Systém mýta byl zaveden k 1. 1. 2007 novelou zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Od tohoto data se stává novou příjmovou položkou rozpočtu SFDI. Platba mýtného se vztahuje na vozidla nad 3,5 tuny, přičemž ta byla dříve zpoplatněna časovou formou stejně jako vozidla s hmotností do 3,5 tuny. Se

Box č. 1 » Příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury

Příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury dle § 4 zákona č. 104/2000 Sb.:

- převody výnosů z privatizovaného majetku, které jsou příjmem České republiky a s nimiž přísluší hospodařit Ministerstvu financí;
- výnos silniční daně podle zvláštního právního předpisu;
- podíl z výnosu spotřební daně z minerálních olejů podle zvláštního právního předpisu;
- výnosy z časového poplatku;
- výnosy z mýtného a propadlých kaucí;
- výnosy z cenných papírů nebo veřejných sbírek organizovaných Fondem;
- úvěry, úroky z vkladů, penále, pojistná plnění a jiné platby od fyzických a právnických osob;
- převody výnosů z příjmů vyplývajících pro stát z koncesionářských smluv na výstavbu, provozování a údržbu dopravní infrastruktury;
- příspěvky z Evropské komise poskytované prostřednictvím příslušných evropských fondů;
- dary a dědictví;
- dotace ze státního rozpočtu;
- převody části výnosů z pokut uložených za správní delikty v souvislosti s provozováním vozidla, které při kontrolním vážení překročí nejvyšší povolenou hmotnost nebo jiné hmotnostní poměry podle zvláštního právního předpisu, a náhrada nákladů vážení podle zvláštního právního předpisu.

⁶ Předmětem daně jsou dále minerální oleje určené k výrobě tepla.

⁷ Dle Výroční zprávy SFDI za rok 2013 dosáhly náklady na emise a distribuci dálničních kupónů v tomto roce výše 259 mil. Kč, což představuje cca 6 % z celkového výnosu z jejich prodeje. Pro srovnání v případě nákladů na mýtný systém se jednalo v témže roce o téměř 24 % (Pracovní skupina elektronické mýtné (2014), vlastní výpočet).

vznikem nové rozpočtové položky tak souběžně dochází ke snížení výnosu časového zpoplatnění.

Mezi další zdroje SFDI řadíme příjmy z privatizace a dotace ze státního rozpočtu (SR). Převody privatizačních příjmů, příp. dividend podniků se státní účastí byly významnou příjmovou položkou zejména v období vzniku SFDI a v období bezprostředně následujícím. Postupem let jejich fiskální význam klesá, nulové hodnoty tato položka dosáhla roku 2012, což souvisí s omezeným fondem příjmů z proběhlé privatizace.

Tento výpadek de facto nahradily zvýšené dotace ze státního rozpočtu, které jsou však nenárokové, negarantované a ve většině případů účelově vázané. Každý rozpočtový rok jsou obtížně vyjednávány, přičemž se v minulosti staly i případy, kdy v průběhu roku byly rozpočtovými opatřeními zpětně navraceny do rozpočtu MD k financování jiných potřeb kapitoly, popř. došlo i k navýšení, resp. převodu prostředků do kapitol jiných.⁸

Státní dotace jsou téměř výlučně účelové, což je zřejmé již z jejich vymezení v rámci rozpočtu. Konkrétními dotačními položkami jsou dotace SR na společné projekty EU, zejména Operační program Doprava (OPD) či Komunitární programy, a dále např. dotace ze SR na odstranění škod po povodních či opravy na dopravní infrastrukturu a opravy silnic I. třídy. První z výše uvedených dotací lze z hlediska principu kofinancování evropských zdrojů považovat za dotace sloužící k předfinancování peněžních zdrojů z EU. Krytí národních podílů projektů OPD⁹ je mimo jiné zajišťováno i další položkou „dotace SR na krytí deficitu rozpočtu SFDI“. Ta plní tzv. funkci vyrovnávací, resp. je poskytována za účelem pokrytí záporného rozdílu mezi příjmovou a výdajovou stranou rozpočtu SFDI.

Výše uvedené příjmy lze souhrnně označit za prostředky z národních zdrojů (vyjma dotací určených k předfinancování evropských peněz). Dále jsou v rámci rozpočtu rozlišovány dluhopisy, avšak tento fiskální nástroj byl zatím využit jen v případě financování výstavby dálnice D47, kdy na základě zákona č. 220/2003 Sb. byl vypsán státní dluhopisový program s maximálním rozsahem 47,6 mld. Kč. Daný program pozbyl aktuálnosti okamžikem dostavby předmětné stavby, přičemž do té doby byly uskutečněny dvě emise (v celkové výši 20 mld. Kč). Zdroje z dluhopisového programu plynuly do rozpočtu SFDI z věřitelské Evropské investiční banky (EIB) zprostředkovaně z rozpočtu MF (formou dotací), současně je MF zodpovědné i za jejich splacení ze státního rozpočtu.

Úvěrovým nástrojem je úvěr EIB, sloužící k spolufinancování národního podílu v rámci OPD. Současný a zatím jediný sjednaný úvěr tohoto typu byl uzavřen v prosinci 2007, a to pro potřeby OPD pro roky 2007–2013. Úvěrový rámec byl sjednán ve výši 34 mld. Kč, jedná se však o částku limitní, resp. maximální, proto míra jeho čerpání je značně flexibilní a volitelná. K využívání tohoto nástroje dochází v závislosti na momentální dostupnosti a výhodnosti alternativních zdrojů financování. Stejně jako u dluhopisů plynou dané prostředky z EIB do rozpočtu SFDI ve formě dotací z MF a MF je současně zodpovědné za jejich zpětné splacení.

Dalšími položkami příjmové strany rozpočtu SFDI jsou např. dotace z Národního fondu (generované úroky z dokončených akcí) a ostatní příjmy, jež představují splátky návratných finančních výpomocí (předfinancování projektů EU mimo OPD), úroky, vratky, penále apod. Zůstatky příjmů k 31. 12. se dle zákona převádějí do následujícího roku, což zvyšuje skutečně disponibilní zdroje Fondu. →

⁸ Např. v roce 2009 byla dotace ze SR na krytí deficitu snížena o 4,3 mld. Kč (3,2 mld. Kč použito na základě usnesení vlády č. 686 z 1. 6. 2009 na dotaci pro dofinancování dopravní obslužnosti krajů, 1,1 mld. Kč použito na základě usnesení vlády č. 1428 z 23. 11. 2009 na příspěvek na dopravní cestu nehranzený ze SFDI). Je však nutno podotknout, že v konečném důsledku se nejednalo o snížení celkových příjmů SFDI v této výši, jelikož souvztažné (na základě stejných usnesení) byly do rozpočtu SFDI převedeny dodatečné privatizační příjmy ve výši 3,1 mld. Kč.

⁹ Národní zdroje musí být investovány v minimální výši 15 %. Při zohlednění výnosů z mýtného systému dosahuje tento podíl faktické výše cca 30 % (Deloitte Advisory s. r. o., 2010).

→ 2. Vývoj jednotlivých příjmových položek rozpočtu SFDI od roku 2001

Od vzniku SFDI v roce 2001 doznala příjmová strana rozpočtu Fondu mnoha změn. Ty souvisely zejména s limitovanými zdroji z privatizačního procesu a se vstupem ČR do EU. Významná byla i změna koncepčního přístupu k obecnému principu financování Fondu ve smyslu „zakotvení“ poskytování státních dotací, a to nejen dotací přímo účelově vázaných, ale i dotací na krytí deficitu, které jsou pojaty všeobecněji. Odrazem daného je vývoj vykazované struktury příjmů prezentované v rámci Výročních zpráv za jednotlivé roky. Přirozenou reakcí na předmětné změny je zařazování nových příjmových položek, popř. podrobnější členění položek stávajících či naopak jejich sjednocování. Nejednotná podoba rozpočtových ukazatelů ve zveřejňovaných materiálech SFDI je určitým specifickým a v jistém smyslu komplikací při analýze rozpočtu SFDI.¹⁰

Pro účely práce zvolila autorka dělení příjmů na příjmy „daňové“ (daně, poplatky, výnosy z mýta), privatizační příjmy, dotace ze SR z emisí státních dluhopisů dle zákona č. 220/2003 Sb. (stavba D47), dotace ze SR na programy a projekty EU, ostatní státní dotace zahrnující neúčelovou dotaci na krytí deficitu a ostatní účelové dotace, úvěr EIB a ostatní příjmy (dotace z NF, splátky návratných finančních výpomocí, úroky, vratky, penále apod.) Výše celkových příjmů, pokud není uvedeno jinak, představuje příjmy Fondu bez převodu zůstatků a nároků z předchozího roku. Danou kategorizaci příjmů považuje autorka za nejvhodnější, jelikož názorně vystihuje trendy financování SFDI, a to při adekvátním a přijatelném zjednodušení.

Prezentovaná data jsou čerpána z Výročních

zpráv o činnosti a účetních závěrek SFDI za příslušné roky, pracováno je tak se skutečně dosaženými příjmy. Pro dokreslení situace jsou v textu také uváděny vybrané číselné údaje pro léta 2014 až 2017, přičemž v tomto případě je vycházeno ze schválených rozpočtových dokumentů pro léta 2014 až 2017¹¹.

Tabulka 1 a graf 1 ilustrují vývoj struktury příjmů SFDI ve sledovaném období, a to v absolutním i relativním vyjádření, vztaheném k celkovým příjmům. Je zřetelné, že skladba příjmů v prvních letech fungování Fondu je výrazně odlišná od využívaných zdrojů v současné době. Zatímco v roce 2001 de facto polovinu příjmů tvořily příjmy daňové a polovinu dotace z Fondu národního majetku ČR, s malým příspěvkem ostatních příjmů, rok 2013 již plně využíval evropských zdrojů. Rozpočtová položka Dotace SR na projekty EU je sice v porovnání s léty 2008–2012 nesrovnatelně nižší, to však souvisí s koncem programového období OPD 2007–2013. Dále se rok 2013 vyznačuje významným zapojením dotací SR, přičemž dotace na krytí schodku dosáhla výše 12 664 mil. Kč, dotace na krytí národních podílů na projekty OPD činila 2452 mil. Kč a na ostatní, účelové dotace bylo ze SR vyčleněno 846 mil. Kč. Za zmínku stojí, že účelová dotace na spolufinancování evropských projektů byla v daném roce rozpočtována dokonce ve výši 6 mld. Kč, s ohledem na skutečné čerpání je však možné konstatovat všeobecný problém SFDI v oblasti čerpání evropských prostředků.¹²

Příjmy z privatizace představovaly významný zdroj do roku 2008. V průměru se v těchto letech jednalo o roční částku 24 753 mil. Kč a 47 % vyjádřeno ve vztahu k celkovým příjmům. V letech 2009 a 2010 došlo k výraznému poklesu na 7500 mil. Kč, resp. 7676 mil. Kč, a v roce 2011 došlo k „rozpuště-

¹⁰ Dalším faktorem, na který je nutný brát ohled při interpretaci dat, jsou značné převody nároků z minulých let, obecně problematika čerpání evropských peněz z časového hlediska, kdy musí být nutně rozlišovány pohledávky a závazky na straně jedné a skutečné příjmy a výdaje na straně druhé. Ve vztahu ke konečným příjmům půjček je rozhodující finanční účtování ke konci kalendářního roku.

¹¹ Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2014 a střednědobý výhled na roky 2015 a 2016; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2015 a střednědobý výhled na roky 2016 a 2017.

¹² Otázka čerpání souvisí zejména s problematikou připravenosti projektů, vícepracemi, plošnými korekcemi operačních programů apod. Řešení daného je však nad rámec zkoumání této práce.

Tabulka č. 1 » Kategorizace příjmů SFDI a jejich vývoj v letech 2001 až 2013 (v mil. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Příjmy „daňové“	17 385	18 291	19 210	21 247	15 169	15 709	20 796	22 258	20 373	21 429	24 089	24 972	25 095
v tom: silniční daň	5 266	5 508	5 741	5 514	5 183	5 429	5 912	5 999	4 803	4 689	5 074	5 249	5 234
spotřební daň	10 394	10 886	11 410	13 052	6 934	6 989	7 337	7 486	7 230	7 388	7 361	7 151	6 988
dálniční kupóny	1 725	1 897	2 059	2 681	3 052	3 291	2 426	2 764	2 900	3 107	3 171	3 907	4 312
mýto	0	0	0	0	0	0	5 121	6 009	5 440	6 245	8 483	8 665	8 561
Příjmy z privatizace	16 000	23 800	27 800	18 000	34 800	22 427	21 205	33 845	7 500	7 676	830	0	0
Přijaté dotace ze státního rozpočtu	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	26 675	42 031	41 652	30 633	27 636	20 965
v tom: dotace ze SR — dluhopisy D47	0	0	0	0	0	0	0	0	8 350	11 532	118	0	0
dotace ze SR — projekty EU	0	0	0	0	0	0	0	20 275	25 699	24 639	19 439	12 727	5 003
ostatní dotace ze SR	0	0	0	2 800	1 129	8 072	13 645	6 400	7 982	5 481	11 076	14 909	15 962
z toho: dotace ze SR na krytí deficitu	0	0	0	0	0	0	0	6 400	6 608	4 394	9 770	14 767	12 664
Úvěr EIB	0	0	0	0	0	0	0	5 034	7 950	5 951	4 342	1 219	2 407
Ostatní příjmy	866	1 546	1 560	393	1 255	6 847	5 389	9 759	4 868	3 900	3 497	3 934	3 401
Příjmy celkem (bez převodů z předchozích let)	34 251	43 637	48 569	42 440	52 353	53 054	61 034	97 571	82 722	80 607	63 391	57 761	51 867

Pramen: Výroční zprávy SFDI (2001–2013); vlastní zpracování

V souvislosti s tokem evropských zdrojů, resp. s nutnou spoluúčastí na financování projektů financovaných z OPD, vyvstává současně problém se zajištěním těchto národních podílů. V minulosti byl nedostatek národních zdrojů řešen na mezinárodním úvěrovém trhu, kdy v letech 2008 až 2013 byl čerpán úvěr od EIB. V bezprostředně následujících letech se s využitím tohoto finančního nástroje, dle rozpočtových dokumentů, kalkuluje opětovně až v roce 2017, a to ve výši 3 mld. Kč.

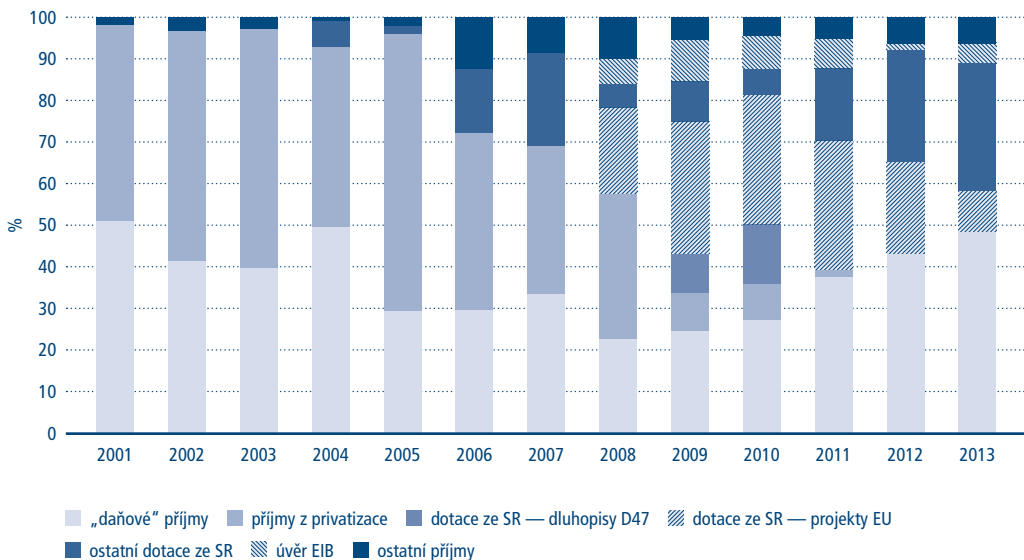
ní“ těchto zdrojů (z privatizačního účtu převedeno do rozpočtu SFDI 830 mil. Kč). Za celou dobu poskytování privatizačních příjmů (ač už do roku 2005 včetně ve formě dotace z FNM ČR, či od roku 2006, po zrušení dané instituce, vykazovaných jako privatizační příjmy) bylo do rozpočtu SFDI v souhrnu takto převedeno téměř 213 883 mil. Kč. Pro srovnání stejné částky dosahují daňové příjmy Fondu v období let 2001 až 2011.

Co se týče dotací ze SR na projekty EU (zejména OPD, ale také Komunitární programy, OPŽP, OPLZZ), tak jejich souhrnná výše za roky 2008 až 2013 činí 107 782 mil. Kč, což je v průměru 17 964 mil. Kč za rok. Pro rok 2014 je rozpočtováno na tyto účely 12 691 mil. Kč, přičemž se jedná o kombinaci prostředků uvolňovaných v rámci „starého“ a „nového“ programového období. V souvislosti s tokem evropských zdrojů, resp. s nutnou spoluúčastí na financování projektů financovaných z OPD, vyvstává současně problém se zajiště-

ním těchto národních podílů. V minulosti byl nedostatek národních zdrojů řešen na mezinárodním úvěrovém trhu, kdy v letech 2008 až 2013 byl čerpán úvěr od EIB. V bezprostředně následujících letech se s využitím tohoto finančního nástroje, dle rozpočtových dokumentů, kalkuluje opětovně až v roce 2017, a to ve výši 3 mld. Kč.

Dotace ze SR do roku 2005 neplynuly Fondu žádné nebo byly poskytovány v omezené míře. Poté zaznamenáváme značný nárůst, přičemž se mění i charakter dotačních příjmů. Zjednodušeně lze říci, že účelové určení je obecně nahrazováno principem neúčelovosti, resp. pozorujeme rostoucí význam dotace ze SR na krytí deficitu na úkor dotací ostatních, zahrnující např. dotace na odstranění škod po povodních, na opravy na dopravní infrastrukturu a opravy silnic I. třídy, křižovatky Mikulov apod.¹³ Daný vývoj lze hodnotit negativně i kladně, přičemž záleží na volbě posuzovaných faktorů i konkrétním úhlu pohledu. Diskutovat lze

Graf č. 1 » Podíly jednotlivých příjmových položek na celkových příjmech SFDI v letech 2001 až 2013 (v %)



Pramen: Výroční zprávy SFDI (2001–2013); vlastní zpracování

samotnou výši dotačních prostředků, jejich ne-mandatorní povahu či neúčelovost.¹⁴

Celkovými nejvyššími příjmy disponoval rozpočet SFDI v roce 2008, v nominálním vyjádření se jednalo o 97 571 mil. Kč. V průběhu sledovaného období se jednalo o nejmarkantnější částku i po zohlednění nároků z předchozího roku, které činily „pouhých“ 402 mil. Kč a dosahovaly tak současně v analyzované časové řadě nejnižších hodnot. K největšímu převodu nároků došlo mezi lety 2012 a 2013, a to ve výši 11 165 mil. Kč, kdy bez předmětného převodu byl rozpočet SFDI nejnižší od roku 2004. Při zohlednění všech disponibilních zdrojů Fond hospodařil s 63 mld. Kč, což již bylo přibližně srovnatelné s bezprostředně předcházejícími lety 2011 a 2012.

3. Souvislosti s výdajovou stranou rozpočtu SFDI

Práce je primárně zaměřena na příjmovou stranu rozpočtu SFDI, přesto k učinění adekvátních závěrů není možné opominout ani stranu výdajů. Pro posouzení funkčnosti a správnosti nastavení hospodaření SFDI je vhodné zaměřit se v rámci rozpočtového rámce na rozlišení zdrojů národních a evropských, a to zejména ve vazbě na investiční a neinvestiční výdaje.

V souladu se zákonem o SFDI¹⁵ rozlišuje Fond výdaje I., II., popř. III. okruhu financování. Jedná se o výdaje konečným příjemcům dotací, výdaje spojené s činností aparátu SFDI a tzv. předfinancování akcí spolufinancovaných z fondů EU. Daný účetní přístup umožňuje vymezení nákladů na vlastní činnost Fondu a nákladů ostatních. V rámci těchto okruhů jsou výdaje dále děleny na prostředky investiční a neinvestiční. Největší podíl neinvestičních výdajů plyne na opravy a údržbu DI, následují výdaje na mýto a telematiku. Výdaje na aparát SFDI (zahrnující i vynaložené prostředky na emise a distribuci dálničních kupónů) jsou minoritního zastoupení. Neinvestiční výdaje jsou financovány téměř výlučně z národních zdrojů, mezi které řadíme daňové a privatizační příjmy a dotace ze státního rozpočtu na krytí deficitu a některé další účelově vázané státní dotace. Investiční výdaje představují výdaje na projekty EU, realizované až už v rámci OPD či např. Komunitárních programů, výdaje na národní akce nekryté evropskými prostředky, příspěvky na cyklostezky apod. V případě projektů EU jsou finančními zdroji pro investiční činnost Fondu zdroje evropské v kombinaci s národními prostředky (v definovaném poměru respektujícím princip spoluúčasti), k zajištění národních podílů v rámci spolufinancování je využito i úvěru od EIB.

Vývoj celkových výdajů, včetně jejich nejdůležitějších položek co do objemu prostředků, znázorňuje graf 2. Pro komparaci absolutního i relativního vývoje investičních i neinvestičních výdajů slouží tabulka 2, která analyzuje 4 rozpočtové roky, jež byly zvoleny s ohledem na jejich specifickou v rámci sledovaného období.

V roce 2001 se datuje vznik SFDI, přičemž rozpočet je sestaven pouze s využitím národních zdrojů. Výdaje jsou nejnižší v celé historii SFDI, což platí pro jejich souhrnné vyjádření i pro jednotlivě sledované položky. Výjimkou je pouze výdajová kategorie silnice II. a III. třídy, která zaznamenala propad pod úroveň roku 2001 již v roce 2005, kdy došlo k převodu tohoto typu komunikací na kraje, a která tak způsobila v daném roce znaitelný pokles celkových výdajů na pozemní komunikace. Následující 4 roky však i tento výdajový

¹³ „Dotace ze SR na krytí deficitu“ je položkou rozpočtu až od roku 2008, do té doby byly „dotace ze SR“ účelově vázány (dotace v roce 2007 ve výši 4,4 mld. Kč byla sice původně schválena bez účelu, ale následující rozpočtová opatření dotaci účelově zavázala).

¹⁴ Poslední z bodů by z určitého hlediska mohl být považován za efekt pozitivní, jelikož Fondu je tak dána pravomoc rozhodovat o konkrétním užití disponibilních zdrojů. Je však otázkou, do jaké míry je Fond opravdu v dané věci „nezdvislý“ (rozuměj oblasti činnosti SFDI jsou značně omezeny, proto se nedá mluvit o neúčelovosti zdrojů v pravém slova smyslu, jelikož určitá účelovost ve formě navázání na DI v případě SFDI stále existuje, naproti např. krajům a obcím).

¹⁵ § 5b, odst. 5.

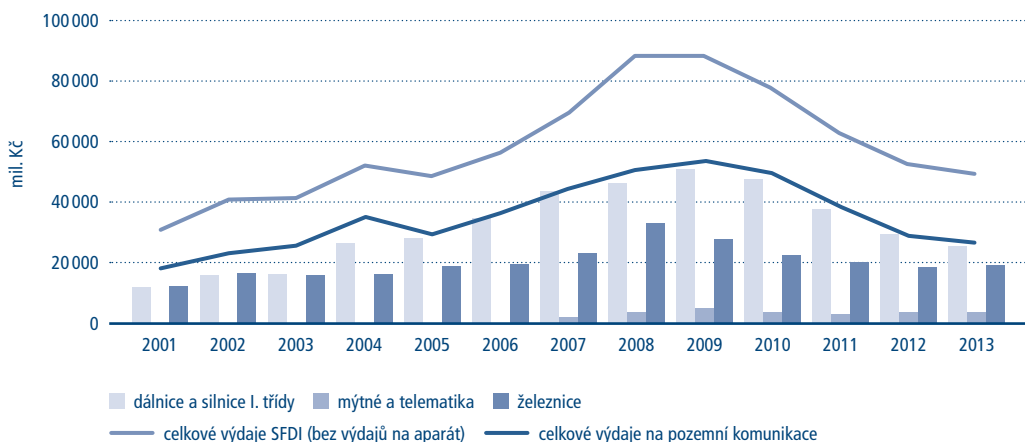
rámeček dosahoval kladných meziročních temp růstu. Od roku 2005 tak jsou trend i absolutní výše výdajů na dálnice a silnice I. třídy téměř srovnatelné s výdaji na silniční DI, což je v grafu 2 znázorněno jako souběh obou křivek. Dle grafu 2 se jeví vývoj předmětných veličin jako relativně stabilní, přičemž jejich maximum představují léta 2008–2009. To je dáno tím, že od roku 2005 SFDI nově účtuje předfinancování výdajů akcí spolufinancovaných z fondů EU a rozpočet již druhým rokem hospodaří s dotací ze SR. K dalšímu růstu disponibilních zdrojů, a tedy souvztažně i výdajů, přispěl rok 2008, kdy se ČR zapojila do OPD, resp. zahájila jeho čerpání. Rozdíl mezi skutečnými příjmy a výdaji daného roku představují nevyčerpané prostředky (nároky) dotací na financování projektů EU (zejména z OPD nebo z úvěru od EIB) a jsou o ně zvyšovány rozpočtované výdaje roku dalšího.

Se zapojením evropských zdrojů souvisí nejen růst celkových výdajů, ale i změna jejich struktury. Dané deklaruje tabulka 2. Investiční prostředky

se za vymezená období 2001–2005 a 2005–2008 v průměru za každé období zdvojnásobily a vzrostly tak z 17 253 mil. Kč na 70 680 mil. Kč, což představuje nárůst o 53 427 mil. Kč, tj. o 309 %. S ohledem na vysokou míru čerpání v následujících třech letech (průměrná roční dotace ze SR na projekty EU v letech 2008–2011 činila 22 513 mil. Kč) podíl investičních výdajů značně převyšoval výdaje neinvestiční. Ty v roce 2008 vzrostly oproti roku 2001 jen o 30 % a v roce 2005 dokonce dosáhly výše 10 728 mil. Kč, tedy pouhých 80 % hodnoty výchozího roku 2001. V roce 2013 SFDI vynaložilo prostředky na investiční a neinvestiční účely přibližně ve stejném poměru, což s ohledem na obdobný stav v době vzniku SFDI značí též podobný index těchto výdajů 2013/2001.¹⁶ Velmi rozdílný je ovšem jejich faktický vývoj v průběhu let, kdy investiční výdaje značně kolísaly v závislosti na evropských zdrojích, kdežto neinvestiční výdaje se vyznačovaly větší stabilitou.

Závěrem lze dodat, že růst obou ukazatelů je

Graf č. 2 » Vývoj celkových výdajů SFDI a jejich nejvýznamnějších kategorií v letech 2001 až 2013 (v mil. Kč)



Pramen: Výroční zprávy SFDI (2001–2013); vlastní zpracování

¹⁶ Neinvestiční výdaje na aparát SFDI sice v předminulém roce představovaly téměř 24násobek své hodnoty v roce 2001, vzhledem k jejich nízké absolutní hodnotě však není tato změna z pohledu celkové změny výdajové strany rozpočtu příliš významná. Daný růst je způsoben mimo jiné zvýšením administrativních nákladů vlivem čerpání prostředků programů EU.

Tabulka č. 2 » *Neinvestiční a investiční výdaje SFDI ve vybraných letech*

	2001 (v mil. Kč)	2005 (v mil. Kč)	2008 (v mil. Kč)	2013 (v mil. Kč)	2005/2001 (index)	2008/2005 (index)	2013/2008 (index)	2013/2001 (index)
Neinvestiční prostředky (NP)	13 382	10 728	17 367	23 651	0,80	1,62	1,36	1,77
v tom: NP uvolněné příjemcům	13 358	10 692	17 083	23 326	0,80	1,60	1,37	1,75
neinvestiční výdaje aparátu	24	36	284	325	1,50	7,89	1,14	13,54
Investiční prostředky (IP)	17 253	37 799	70 680	25 557	2,19	1,87	0,36	1,48
v tom: IP uvolněné příjemcům	17 249	37 789	70 632	25 544	2,19	1,87	0,36	1,48
investiční výdaje aparátu	4	10	48	13	2,50	4,80	0,27	3,25
Výdaje celkem	30 635	48 527	88 047	49 208	1,58	1,81	0,56	1,61

Pramen: Výroční zprávy SFDI (2001, 2005, 2008, 2013); vlastní výpočty a zpracování

do určité míry provázán, jelikož investiční činnost má za následek rozšíření dopravní sítě, což s sebou logicky přináší potřebu dodatečných nákladů na její opravy a údržbu. V této souvislosti se nabízí otázka, zda je současná výše těchto výdajů dostatečná, resp. zda nedochází k postupnému podfinancování vybudované DI, které ve svém důsledku způsobuje exponenciální růst těchto neinvestičních potřeb v budoucnu. Vývoj obou výdajových oblastí je znázorněn grafem 3, přičemž v potaz jsou brány pouze dálnice a silnice I. třídy.¹⁷

Z grafu 3 vyplývá, že obě výdajové položky mají růstový trend, přesto rozdíl mezi výšemi obou průměrných ročních temp růstu je markantní, konkrétně 31 % vs. 5,01 %. Přestože je tento vývoj do určité míry logický, lze rozdíl již současně považovat za propastný.

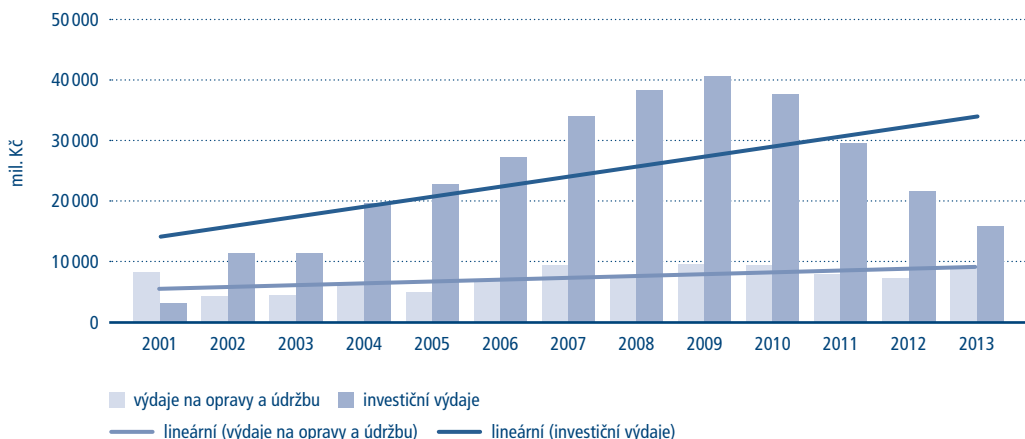
Vývoj investičních výdajů je značně ovlivněn dotačními tituly z EU, proto do velké míry kopíruje jejich vývoj, potažmo vývoj celkových příjmů a výdajů, k jejichž výši zejména v období let 2008 až 2012 přispívaly evropské zdroje v nemalé výši.

Zajímavé je zjištění, že také výdaje na opravy a údržbu jsou ovlivňovány celkovým vývojem národních i evropských zdrojů a od roku 2005 zaznamenáváme stejný trend vývoje jako u výdajů investičních, tzn. včetně poklesu od roku 2011¹⁸. Tento vývoj je překvapivý, s největší pravděpodobností značí výše zmíněné podfinancování silniční DI a v souvislosti s vývojem národních zdrojů, které kryjí tyto neinvestiční výdaje, se nabízí otázka další, a to zda je výše národních zdrojů dostatečná. Ty od roku 2008 mimo jiné v důsledku světové hospodářské krize klesají, což je zapříčiněno omezenými možnostmi státního rozpočtu (a fiskální politiky obecně) v době poklesu výkonnosti ekonomiky. Oproti cca 63 mld. Kč v roce 2008 nepřekročily národní zdroje v následujících 5 letech hranici 40 mld. Kč. Od roku 2014 je však dle schválených rozpočtů a střednědobého výhledu pracováno s částkou 43 mld. Kč, resp. 44 mld. Kč pro rok letošní, což je v souladu s platnými koncepčními dokumenty, zejména s Dopravní politikou ČR (Ministerstvo dopravy ČR, 2013).

¹⁷ Výdaje na opravy a údržbu DI jsou vynakládány v přibližně stejné výši na pozemní komunikace i železnice (oblast vodní dopravy bez tohoto druhu nákladů), avšak s ohledem na téma práce, kdy je rozpočet SFDI řešen v souvislosti se zdaněním silniční DI, je ve středu našeho zájmu první z výše uvedených. Od silnic nižších tříd je odhlédnuto z důvodu jejich minoritního zastoupení v rámci těchto neinvestičních prostředků od roku 2005, a to v souvislosti se změnou jejich správy včetně financování.

¹⁸ Výjimkou jsou výrazně zvýšené výdaje roku 2007 (z důvodu rozsáhlých povodní) a dále roku 2013, kdy v protikladu s trendem investičních výdajů dosáhly tyto neinvestiční výdaje 4. nejvyšší hodnoty ve sledovaném období.

→ **Graf č. 3 » Vývoj výdajů SFDI na dálnice a silnice I. třídy v letech 2001 až 2013 v rozlišení dle účelu (v mil. Kč)**



Pramen: Výroční zprávy SFDI (2001–2013); SFDI (2014b); vlastní zpracování

Potřeba těchto výdajů je nediskutovatelná, přesto se jako možné řešení nabízí, namísto současné navržené navyšování dotace ze SR, zvýšení garantovaných příjmů (výnosy z daní, poplatků, výkonového zpoplatnění). Potenciálními cestami jsou zvýšení samotného výnosu z těchto „daní“ prostřednictvím optimalizace sazeb a celkového nastavení konceptu daně, popř. změna rozpočtového určení v případě výnosu SpD z minerálních olejů. Důvodem pro tento závěr je nejistota státních dotací, což dokazuje také fakt, že dle Střednědobého výhledu pro roky 2015 a 2016 z roku 2013 byla v rámci národních zdrojů alokována částka nižší, opět pod hranici 40 mld. Kč, a to konkrétně ve výši 37 mld. Kč.

4. Závěr

Na základě provedené analýzy hospodaření SFDI v letech 2001 do současnosti lze konstatovat, že rozpočet Fondu v průběhu sledovaného období zaznamenal řadu změn, zejména co se týče struktury příjmové strany. Postupně klesající privatizační příjmy byly nejdříve nahrazovány státními dotace-

mi, od roku 2008 pak velkým podílem přispívají k růstu disponibilních zdrojů prostředky z programů EU.

S ohledem na identifikaci jednotlivých příjmů a vymezení jejich charakteristik bylo zjištěno, že každý typ příjmů, z určitého hlediska, je pro rozpočet SFDI významný, resp. zaujímá v něm své místo. Finanční prostředky z privatizačního procesu již však byly vyčerpány, možnosti čerpání evropských zdrojů jsou časově i objemově limitované, a proto za základní „stavební kámen“ rozpočtu lze považovat garantované daně, jakožto jediné ryze vlastní a stabilní zdroje SFDI.

Z tohoto důvodu je vhodné zaměřit se v budoucnu, pokud tedy nechceme volit cestu náhodných a nejistých státních dotací, na možnosti růstu předmětného daňového inkasa, což může být změna sazeb směrem k sazbě optimální (v našem případě maximalizující daňový výnos) či v případě SpD z minerálních olejů legislativní změna zákona o rozpočtovém určení daní ve smyslu zvýšení podílu na celostátním výnosu z této daně náležící SFDI. Tento návrh se zdá být logický také ve spojitosti s tím, že charakteristickým znakem rozpočtu

SFDI je relativně vysoká míra účelového zavázání příjmů, a to zejména evropských zdrojů směrem k investicím, což má za následek, společně s nutným spolufinancováním projektů a limitovanými národními zdroji, neadekvátní vývoj neinvestičních výdajů, jejichž největší část představují výdaje na opravy a údržbu DI. Proto reálnou a odůvodněnou možnost zvýšení disponibilních a stabilních zdrojů pro SFDI spatřuji ve zvýšení podílu z výnosu této spotřební daně ve výši, jež by odpovídala zajištění minimální úrovně výdajů potřebné na obnovu DI.

Problematika „pro účely dostatečného“ objemu příjmů (ve smyslu zabezpečení hlavního cíle SFDI, tedy financování výstavby a opravy a údržby dopravní sítě) je však značně komplikovanější, neboť při bližším pohledu a aplikaci ekonomických teorií lze odhalit zásadní nedostatky jak na straně příjmů, tak zejména výdajů. Na straně příjmů se pravděpodobně jedná o vládní selhání zapříčiněné neefektivním, neúčelným a nehospodárným využitím privatizačních výnosů, které dle původního záměru, mimo jiné, měly uhradit vybudování nové dopravní infrastruktury ČR v celém rozsahu. K zodpovězení otázky nedostatku či nadmíry zdrojů v oblasti dopravy by byla též nápomocna analýza porovnávající schválený rozpočet a skutečné disponibilní zdroje SFDI, jež by mohla být potvrzením závažnosti problematického čerpání evropských zdrojů a převodů nároků z předešlých let. S daným souvisí také samotné rozpočtování

jednotlivých akcí schválených v rámci projektových dokumentací, kdy by bylo zajímavé zaměřit se na současnou nákladovost výstavby DI z pohledu možnosti jejího snížení. Výchozími ekonomickými teoriemi při analýze výdajové strany rozpočtu SFDI by nutně byly teorie zájmových skupin a dobývání renty, které dle odhadů reálně zdražují realizaci předmětných staveb až o několik desítek procent a implicitně tak s výdajovými ukazateli zvyšují i potřebu zdrojů k jejich profinancování. Neméně závažné se dále jeví personální změny u sektorových investorů, zejména u státní příspěvkové organizace ŘSD, které také nepřispívají ke stabilizaci sektoru a jeho dlouhodobému perspektivnímu vývoji.

Lze shrnout, že v rámci článku byla provedena analýza struktury a vývoje zdrojů plynoucích do DI a spravovaných SFDI, což přineslo odpovědi na některé otázky, mnohé otázky však zůstaly nezodpovězeny. Z nich za jednu z nejzásadnějších považuji otázku samotného smyslu existence SFDI, resp. jakou výhodu má ustanovení státního fondu oproti svěření gesce přímo pod Ministerstvo dopravy, v rámci kterého by kupříkladu vznikl nový odbor investic. V případě zrušení SFDI by došlo k centralizaci posuzování strategických priorit, které je v současné době decentralizováno na sektorové investory, resp. až na jednotlivá regionální ředitelství. Možností systémové, institucionální změny financování sektoru dopravy se mimo jiné bude zabývat další výzkum autorky.

LITERATURA A PRAMENY

1. DELOITTE ADVISORY s. r. o. (2010): *Dodavatel analýzy systému financování dopravní infrastruktury. Fáze 1: Analýza systému dopravní infrastruktury*. Dostupné z: http://www.sps.cz/RDS/_PDFDoc/ASDI.pdf [cit. 2014-07-20]
2. *Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017*. Praha, 2014
3. MINISTERSTVO DOPRAVY ČR (2013): *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*
4. PRACOVNÍ SKUPINA ELEKTRONICKÉ MÝTNÉ (2014): *Jak velký je hrubý zisk generovaný mýtným systémem?* Dostupné z: <http://www.elektronickemytne.cz/jak-velky-je-hruby-zisk-generovany-mytным-systemem/2014> [cit. 2014-08-16]
5. STÁTNÍ FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY: *Výroční zprávy o činnosti a účetní závěrky Státního fondu dopravní infrastruktury za roky 2001 až 2013*



6. STÁTNI FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY (2013): *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2014 a střednědobý výhled na roky 2015 a 2016*
7. STÁTNI FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY (2014 a): *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2015 a střednědobý výhled na roky 2016 a 2017*
8. STÁTNI FOND DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY (2014 b): *Data získaná osobní konzultací s Ing. J. Dědečkovou*
9. ŠEVČÍK, M., ROD, A. (2010): *Spotřební daň z pohonných hmot v České republice – když více znamená méně*. Praha: Oeconomica, ISBN 978-80-245-1739-1
10. *Usnesení vlády ČR č. 686 ze dne 1. 6. 2009 o žádosti rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o změnu závazných specifických ukazatelů státního rozpočtu České republiky, kapitoly Ministerstva dopravy*
11. *Usnesení vlády ČR č. 1428 ze dne 23. 11. 2009 k žádosti rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o změnu závazných specifických ukazatelů v rámci rozpočtu kapitoly 327 – Ministerstvo dopravy*
12. *Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány a upravuje jejich působnost, ve znění pozdějších předpisů*
13. *Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů*
14. *Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů*
15. *Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o SFDI)*
16. *Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (zákon o rozpočtovém určení daní)*
17. *Zákon č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47*
18. *Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů*

KLÍČOVÁ SLOVA

Státní fond dopravní infrastruktury, rozpočet, silniční daň, spotřební daň z minerálních olejů, časové poplatky, mýtné, dotace

Analysis of the Income of the State Fund for Transport Infrastructure in the Years 2001–2013

ABSTRACT

The article deals with the issue of the State Fund for Transport Infrastructure and its financing management. The Fund was established by Act no. 104/2000 Coll. for the development, construction, maintenance and modernization of roads and highways, railways and domestic waterways in the Czech Republic. The attention will be focused on the income side of SFDI's budget – its structure and development of individual income items since the inception of the Fund in 2001 to the present, respectively to 2013. On the grounds of the analysis of the national fiscal needs this paper defining the possibilities of increasing available and stable resources for the resort, including in particular the change in the state's approach to the taxation of road transport.

KEYWORDS

The State Fund for Transport Infrastructure, budget, road tax, consumer tax on mineral oils, time charges, toll fees, subsidies

JEL CLASSIFICATION

H21, H54, R42

x

JZD Agrokombinát Slušovice — an example of efficiency in inefficient times

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

* 1. NEP

It would be, however, simplistic to identify this Soviet system of socialism exclusively with the system of centrally planned economy, no matter how it has become the main and only mantra of the communist rulers, which the economies of all countries of the socialist camp followed. At the very beginning of the building of the Soviet state and its “socialist” economy, there was a completely different system, which we know under the acronym NEP — Novaja Ekonomičeskaja Politika (i.e. New Economic Policy, see Sirůček et al. 2007, p. 59 and subs). Soviet Russia and its economy was destroyed both by the consequences of the World War I, and especially by the civil war which followed and lasted until 1921.

In order to restart the economy, and thus stabilize the still fragile power of the new Soviet regime, the concept of NEP was preferred to the directive management of the economy as NEP based on the pluralism of ownership. Even though the state sector dominated, there was a wide range of opportunities for private business activities. Thus, an interesting mix of state, cooperative and private business activities arose — business and trade. Firstly, this trend developed in agriculture, when farmers, after handing the required part of their crops over to the state, could use the remaining parts freely and sell them on the open market. Therefore, they

were economically interested in the outcome of their work. This personal involvement proved to be the best motivation and declining Soviet production of grain and other agricultural commodities started to grow rapidly. Only a year after the NEP was implemented (1921), there were the first successful results apparent. The private enterprises developed even in a more dynamic way — self-employment began to be widely given permission and wealthy small businesses owners (so-called NEPmen) developed and began to purchase or rent the first enterprises from the state.

The Soviet state began offering inefficient enterprises, as well as the rights on raw materials mining also to a foreign capital. NEP was originally only a last resort and certainly did not correspond to the principles on which the Bolsheviks wanted to build their power in the new state. The leader of the revolution, Lenin himself described the NEP as a “step back in order to progress forward”. However, the NEP system proved very successful, and in 1927, industry and agriculture reached pre-war levels (Cameron 1990, p. 421).

If the NEP proved successful, why the state abandoned it in 1929? Without any exaggeration, we can say that if this combination of state ownership of large enterprises and private ownership of small production units retained, the development of the Soviet Union would certainly proceeded in a different direction. Given the scope of this study

and its main objective, it is not possible to address all the reasons. Yet the major reason was the change in the political leadership of the Soviet Union. In 1924 Vladimir I. Lenin died. The battle for succession won the Georgian Josef V. Stalin, who politically and then physically eliminated all his former comrades from the time of Lenin's government. Among others, Nikolai Ivanovich Bukharin – the main supporter of the NEP. Key reasons lie outside the personal account dealing. Definitive replacement of NEP and the principles of market economy with the state planning and centrally controlled economy mainly related to the change of economic strategy of Stalin's leadership, and last but not least, the political benefits which the new centrally planned economy system offered the new Soviet dictator.

Stalin enforced a radical and immediate industrialization of the Soviet Union and its transformation from a largely agrarian country into an industrial one, which would become a fully-fledged world power. On the contrary, Bukharin thought about a twenty to thirty-year period during which the surpluses generated by the NEP would allow the construction of new industrial plants and import of advanced technologies from the West. Stalin decided to confiscate forcibly surpluses from agriculture even at the cost of famine and malnutrition in the vast areas of the Soviet Union, as he wanted to sell them on the world market. Thus, he managed to get the capital to finance industrialization.

That, besides other regulations, deprived peasants of any autonomy and the possibility of selling any of their surpluses. The new slogan of the day became the creation of collective farms and state farms, where the state acquired total control over both agricultural production (which plummeted) and the lives of farmers. In 1929, Stalin declared the first five-year plan, which then became the basis of central planning. The central planning body of Gosplan planned all economic activity, goals, businesses performance, earnings in agriculture, etc. five years ahead. Thus, the state fully controlled not only politics but also economics.

That brings us to the second reason of the introduction of a centrally planned economy and the abolition of the NEP. The NEP, in addition to the economic performance generation, enabled as well as the economic and personal independence and autonomy. Peasants and especially successful entrepreneurs were independent from the state and the communist party, and were able to push forward their interests – sometimes at the cost of corruption and favors – even in the Soviet system. This independent and relatively large group of Soviet population was for the emerging totalitarian regime undesirable and, together with NEP disappeared (including methods such as imprisonment, murder, forced labor sentence, famine, etc.). The State controlled the fate of its inhabitants using both political and economic tools.

Every citizen of the USSR became an employee of the state, and was fully existentially dependent on it. However, at the cost of income equality, regardless of the actual work performed, at the expense of direct motivation, personal and economic freedom, and decision-making.

2. *The sixties and the Czechoslovak way*

The states of Central and Eastern Europe, which Stalin joined to his empire after World War II, including Czechoslovakia (1948), had to introduce the system of centrally controlled planning. The situation in Czechoslovakia and East Germany was even more complicated as in these the countries the industrial revolution was already successfully implemented. At the end of the First Republic, Czechoslovakia was preparing for the transition to a post-industrial era. One of the advantages of the central plan was the ability to aggregate large amounts of capital that should serve the industrialization of agrarian states – besides the Soviet Union, Poland, Hungary, Bulgaria, etc.

Yet Czechoslovakia was not the case. Nevertheless, it had undergone the process of the Second Industrialization, which strengthened the position of heavy industry at the expense of the light indus-



try, which meant a significant economic and technological development slowdown. The Czechoslovak “socialist” economy, of course, soon began to show serious imbalances, which the communist regime tried to solve both in a very radical way (currency reform in 1953) and introducing an actual economic reform in the Sixties of the 20th century. The reform came into force due to an actual collapse of the third five-year plan (1961–1965) already in 1962 and the decline of GDP a year later — the first time since the end of World War II (Rataj — Houda 2010, p. 182). There was established a team of economic experts led by Ota Šik, the director of the Economic Institute.

Ota Šik struggled to achieve something apparently impossible. He wanted to combine the advantages of socialism (social benefits, full employment, etc.) and capitalism (market environment, greater efficiency, accountability, freedom of economic decision-making). He wanted to reconcile the expected benefits of the central plan — especially the removal of cyclical imbalances in the market economy, the transfer of the profit to the benefit of the workers not the owner — and implementation of the advantages of the free market such as the price controlled by supply and de-

mand, elasticity of the market etc. He saw the starting point in the return to the prices generated by the market, and above all in competition of the firms at the market. At the same time, the businesses should have been separated from the state budget and capable of self-financing. The Soviet general secretary Mikhail Gorbachev pushed forward the same model in his concept of Perestrojka. The basic problem of the socialist economy was the workers’ lack of interest in the outcome of their work. Šik and his team solved the problem by introduction of the concept of employees’ collective company ownership. This concept then went down in history as the so-called Third Way or better the Humanist Economic Democracy. Based on the Šik’s work (1990), the Slovak political scientist Marian Sekerák defines it in seven points as follows:

1. existence of market mechanisms and free foreign trade;
2. macroeconomic programming and coordinated economic policy;
3. prevention from macroeconomic imbalances and massive unemployment with the help of full employment and educational policy, macroeconomic programing;

In 1989, when the cooperative experienced its economic peak, the agricultural production accounted for only 5.6% of the total economic output of the cooperative. The production covered a variety of sectors — some relating agriculture, some not. Slušovice produced fertilizers, as well as computers. The cooperative owned a racing test track, on which the German Audi tested the cars. They produced module buildings, developed a very promising biotechnological production, had their own stables and racing facility, racing car team, a bank (so called Settlement Centre) with 25 branches throughout the former Czechoslovakia, a transport department, including air freight. They traded with the Soviet Union, Poland, Vietnam, Egypt, Germany, Canada and many other countries. How do these numerous business activities correspond with the rigid regulations of the centrally planned economy? What made such an extraordinary success?

4. equity participation of employees of enterprises and their participation in the management of the company;
5. the existence of private companies with limited formation of excessive private capital and the concentration of power;
6. democratic deciding on socio-economic objectives of the company;
7. preservation of an off-market activity and state regulation in selected areas, where social and environmental goals are more important than efficiency (Sekerák 2013, p. 69).

The Soviet invasion in 1968 and subsequent normalization stopped this promising experiment and Czechoslovakia was brought back “into the arms” of the centrally planned economy including all the economic drawbacks, but also with all the political advantages for the Czechoslovak totalitarian regime and its leadership. Mikhail Gorbachev, in his work “The Reformers Are Not Supposed to Be Happy”, co-written with his classmate and one of the main representatives of Czechoslovakia in 1968 Zdeněk Mlynář, accurately captured the economic inefficiency of such a socialist system. “The Achilles heel of socialism became the inability to unite the socialist target with the support of incentives to work effectively and use the initiative of people. It turned out that these stimuli provides the market the best. The market assumes different owners, who are independent to act according to their decisions and can compete with each other. There was actually the only state ownership, which did not eliminate the exploitation though. And even without the consent of planners it was not possible to build even a toilet, the effective planning of the economic development of the country failed.” (see also Novotný 2010)

3. *The cooperative farm of Slušovice*

There were exceptions occurring, even in the precisely planned and poorly functioning system that proved to fulfill the economic ideals of the Sixties. They combined the advantages of socialism such

as the high degree of social justice, redistribution of income in favor of the plant and its workers, etc. and capitalism such as efficiency, motivation, independent decision making and accountability of an individual worker for his work results. These positive exceptions yet occurred mainly in areas where no one would expect them to occur, especially an area, which the introduction of the principles of socialist economy hit badly – the area of agriculture. After 1948, agriculture went through a very difficult way of transformation of private economic units into the state farms and socialist cooperatives under strong political pressure. Despite the tradition of cooperatives in Czechoslovakia had strong roots – since the time of the Austro-Hungarian Empire – and the process of collectivization would perhaps in a different form and at a slower pace arose spontaneously.

The communist regime, however, fit into the role of the most faithful disciple of the Soviet Union and the Czechoslovak leadership – both Stalinist and post-Stalinist advocated a violent way of collectivization at all costs – despite the resistance from farmers and their families. However, during the Sixties, the situation became stable and after years of stagnation, agriculture gradually began to recover both economically and socially from a “socialist shock”. From the political point of view, the agricultural cooperatives were less visible than large enterprise in cities. The reflection of the democratization movement in 1968 there was weaker. Still, especially the cooperative and not the state nature of their ownership allowed the progressive directors and the cooperative management to carry out such economic steps, which were often on the edge and sometimes even exceeded the officially existing centralized planning system.

The cooperatives managed to find enough loopholes to reach their goals in an economic and political system – if they were able to show considerable stamina. This had a further positive impact on increasing economic performance of cooperatives, the growth of living standard of their employees and development of villages as a full social and



economic space compared to the cities. Originally, agricultural cooperatives also very soon began to do successful business in many fields of non-agricultural area in the form of an additional production. The most successful cooperatives then underwent an interesting shift from initially dominant focus on agricultural to non-agricultural production.

Probably the most famous and economically most successful cooperative that followed that line was the cooperative of Slušovice (JZD Agrokombinát Slušovice). The cooperative farm of Slušovice was founded on May 20, 1952 (Suková 2012, p. 11) and neither its set-up nor the development in the Fifties indicated the future reputation of Slušovice proving the viability and feasibility of so-called Third Way. The economic performance of the cooperative was well below average, due to poor discipline, severe weather conditions, and hilly landscape of Moravian Wallachia. As well as frequent changes in the cooperative management – in 10 years there were five directors. The revolutionary turning point came up with the spiritual father of the miracle of Slušovice – František Čuba, who joined the cooperative management in 1963 at the age of 27: “After the military service I became the deputy of the head of the agricultural department at the Regional National Committee in Zlín (former Gottwaldov). As I did not enjoy the job, I decided to join an agricultural cooperative farm. I set myself a condition to join a cooperative farm offering the best salary. After graduation, I got 850 CZK, which was little, so my condition was a salary of 2,000 CZK and two percent of exceed revenues. Of course, there was a tough discussion over my condition as they argued I have not achieved anything in agriculture so far. On the other hand, they approved on the two percent unanimously. I took Slušovice over at the period of revenues reaching 1,300,000 CZK. Since that time the revenues went up – 1,850,000 CZK, 2,600,000 CZK, 5,800,000 CZK,

8,000,000 CZK, 16,000,000 CZK, 32,000,000 CZK, 64,000,000 CZK and so on up to production of 7 billion CZK.”¹ Between 1975 and 1987, the volume of economic performance increased ten times (Čuba – Divila 1989, p. 10). While in 1975, the economic output reached 452 million CZK, in 1987, it was already 4,151 million CZK (Čuba – Divila 1989, p. 12). For instance, the average yield of grains per hectare in 1965 was 1.78 tons – in 1985 it was 6.71 tons.

In 1989, when the cooperative experienced its economic peak, the agricultural production accounted for only 5.6% of the total economic output of the cooperative (Čuba – Divila 1989, p. 16). The production covered a variety of sectors – some relating agriculture, some not. Slušovice produced fertilizers, as well as computers. The cooperative owned a racing test track, on which the German Audi tested the cars. They produced module buildings, developed a very promising biotechnological production, had their own stables and racing facility, racing car team, a bank (so called Settlement Centre) with 25 branches throughout the former Czechoslovakia, a transport department, including air freight. They traded with the Soviet Union, Poland, Vietnam, Egypt, Germany, Canada and many other countries. How do these numerous business activities correspond with the rigid regulations of the centrally planned economy? What made such an extraordinary success?

Together with the main author of the miracle of Slušovice, Associate Professor František Čuba, there are four key areas, thanks to which Slušovice became a symbol of effective, powerful yet socialist (in the sense of socially sensitive) enterprise:

1. **Motivation.** As mentioned above, motivation of workers and their ability to work independently and responsibly was one of the biggest weaknesses of the socialist economy. František Čuba solved this problem as follows: “Slušovice based on the principle of striving for a collec-

¹ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012.

tive not an individual living standard. In addition, we considered the nature of a man — aversion to work but desire to do well. This aspect was essential to improve. Thirdly, that the enterprise must simply adapt to these requirements. We based on the principle that a company that works well does not care what it produces, whether grains or tires. As people did not want to work. When I wanted the enterprise to flourish, have high revenues, I had to create such conditions so that the employees were themselves internally compelled to work. Therefore, I began to study all the information on how to compel a man to work. I assumed that a person does not want to work. To make him work, the worker must feel compelled to work, stimulated by six factors of activation. Factor of existence, fear factor, the factor of moral evaluation, tangible evaluation, self-realization and factor of the job satisfaction.”²

František Čuba and his team developed a remarkable system of evaluation, which evaluated on employees quarterly. According to the results their position or remuneration were revised, resulting in either a pay-rise, or drop in salary. Therefore, no one was sure about his position, quite on the contrary: “Slušovice used widely the factor of self-realization and job satisfaction. I managed 37 directors of enterprises. Each director had a high degree of autonomy. I assessed the directors quarterly. Each director evaluated on the head of the operation. And the head of operation evaluated on technicians. We evaluated on the economic results — sales, profit, and performance. Secondly, I reviewed the new ideas the directors came up with. Thirdly, I evaluated how directors ensured the long-term development and solved operational problems. Finally, how they improved the living and working environment and care for employe-

es. Each section was assessed based on scores from 0 to 5 points. According to the score from each section, we calculated the average e.g. 4.2 points. Employees reaching more than 4.5 points, were assigned a higher job position or given a pay rise. Employees scoring less than 3 points downgraded or their salary dropped. Regular evaluation influenced people in a strong way. People were even willing to pay bribes to get the points. Points seemed to be even more valuable to them than their salary.”³ “We created the natural flow of people up and down the company. There were many people, who were in top positions for several times and fell back down again. For example, Mr. Kořenek. After being withdrawn from the position of a director for the fourth time, I decided to talk to him in person — I have heard that you had a bad review again. I suggest you quit and stop working in this field. He asked for some time to consider it. Then he met my wife and told her to inform me that nobody would ever remove him from Slušovice under any circumstances.”⁴

2. **Social security.** The system of Slušovice fully utilized the principle of “capitalism” such as personal responsibility and motivation. On the other hand, they emphasized the priority of community interest, not just individuals. This “socialist” principle was supported by extensive social measures, which aimed to raise significantly the living standards, public facilities, and social status of employees. From the benefit of the community profited every member representing its part and participating at the common work. Care for employees, formal co-owners of the cooperative, was an important priority for the cooperative. “We in Slušovice were looking for ways to ensure the overall care of people. Therefore, we started primarily to care for the retired ones. We assured primarily the ca-

² František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012.

³ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012.

⁴ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 10 August 2012.

tering, then the accommodation facilities. Thirdly, we provided the overall care for mothers, especially single mothers. So for example, when there were trips abroad organized, single mothers' children could choose the place where they wanted to go. During holidays, we arranged for sixteen buses abroad – Italy, Germany, Austria, Hungary, Yugoslavia, etc. The system of care for people represented the top. The house of one of our employees burnt down. On the other day, we built a new house for him from module units. He started living there immediately. We provided him with all equipment – tables, chairs, plates, cups, cutlery etc., plus the five thousand crowns per person. We had a team of lawyers. A part of them was working for employees, so if someone needed advice on legal matters, there was a cooperative lawyer at his disposal. We created a system that allowed a man to live a decent life without fear of the future.”⁵

3. **Stamina and profiting on the weaknesses of the regime.** This leads to the key question: Why the cooperative of Slušovice was able to achieve the success that was neither common nor feasible in frame of the Czechoslovak economy in the socialistic period? The success, which contradicted the principles on which the centrally planned economy was built. Finally, the success, which seemed unenforceable in a system, that was not only centrally controlled, but also highly bureaucratized, inflexible, weighted against any “unplanned” activities and improvement? František Čuba in one of the interviews explained that as follows: “Everyone could go to the Ministry of Agriculture or to the authorities to ask, for example, for a dispensation from the foreign exchange regulations. When we wanted to get one, we had to get 23 signatures and go to 96 various offices. That was the difference between Slušovice and oth-

ers. We had created a system. In Prague, we had people whose job was to negotiate with the authorities to obtain a permission. Other companies ended up with the first stamps, some with the fifth etc. The worst thing was to get the last two stamps. That is the only difference between us and other companies. Nobody gave us a penny. Moreover, we were refusing any money because we were sure the authorities would send an inspection searching for any failures and we would get into trouble.”⁶

Equally important was to find relations in economic and political system in particular, enabling innovative methods of cooperatives in general – not just Slušovice. The management did not assume such activities as collaborating with the regime, but enforcing the interests of the cooperative both, due to directive and bureaucratic administration of the society, and lack of supplies and other economic problems: “We agreed on all technical and administrative staff going abroad at least once a year. We needed them to see “how the world works”. The Regional Committee of the Communist Party saw it differently. They decided that the Chairman of the enterprise committee of the Communist Party would be a loyal communist from the enterprise of Svit. Then we went to Austria and were thinking of how to get out of that situation. There was Mr. Čmolík the dispatcher in the car with us driving. We told him – Pavel, you have a perfect control over the car. You could control the Communist Party the same way. We came up with an idea of Pavel Čmolík becoming a Chairman of the enterprise committee of the Communist Party. Miloš Grecman, the vice-chairman, a loyal communist, who supported us, went to the Regional Committee of the Communist Party and explained why we had already approved on Mr. Čmolík and not the man from the Svit enterprise. One day

⁵ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012.

⁶ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012.

Mr. Grecman came to the secretary in chief and told him — Mr. Otto Čmolík was angry with us (member of the Secretariat of the Central Committee of the Communist Party) on Sunday, as we did not involve his son in politics. We had already set everything right, but he has not joined the Communist Party yet as he has not finished the four-month candidate period. So the secretary said — never mind, we will give him an exception. I can tell you that when I went to work, I was always wondering which car would park in front of the company headquarters, if the authorities did not figure out that the whole thing was just a hoax based on a coincidence of names. As Pavel Čmolík and the member of the Secretariat of the Central Committee of the Communist Party Otto Čmolík were no relatives at all. We took a risk in many things, and of course, we were afraid. We were afraid that somebody could disclose everything. But in our company we followed the rule we had once set that no one would ever talk about sensitive matters in public.”⁷

4. Elaborate system of introducing new scientific and technical knowledge into practice.

Continually increasing performance of the cooperative would not be possible without sophisticated system of modernization: “The development of Slušovice was primarily based on putting people’s activity in motion. Then, we were thinking of the section where we could use that activity. Such a section represented the department of scientific and technological development, which was supposed to bring in all novelties. It aimed at identification of all useful

information from the world. They recorded any new information and passed over to all the technical and economic workers. The directors of factories and the deputies of the cooperative director were receiving extracts or relevant information. This way we got enough information, which secured our development. Let me give you an example. The figures are not exact, but in one year, we increased our profit by 200 million crowns. The department of scientific and technological development, which had 100 people in total, increased the profit by 98 million. The remaining 5,000 workers increased the profit by about 102 million.”⁸

4. Conclusions

We tried to capture briefly the main principles the cooperative of Slušovice followed and which accounted for the transformation of a small cooperative of little importance in almost barren area of Moravian Wallachia into the economic giant. A giant, which at the time of its greatest boom in 1989 was achieving an impressive economic performance, despite unfavorable political and economic conditions of the centrally planned economics. The case of Slušovice is still inspiring as an attempt to find some sort of the Third Way between capitalism and socialism. Even in a socialist economy, Slušovice managed to build highly efficient enterprise aimed at generating the profit. The profit, which was not consumed freely, but reinvested in improving of the economic capacities of the cooperative as well as the living standard of its employees.



⁷ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 10 August 2012.

⁸ František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 10 August 2012.

REFERENCES

1. CAMERON, R. (1996): *Stručné ekonomické dějiny světa*. Praha: Victoria Publishing
2. ČUBA, F., DIVILA, E. (1989): *Cesta k prosperitě*. Praha: Svoboda
3. František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 5 August 2012
4. František Čuba interviewed by Lukáš Valeš, 10 August 2012
5. GORBAČOV, M., MLYNÁŘ, Z. (1995): *Reformátoři nebývají šťastní*. Praha: Victoria Publishing
6. NOVOTNÝ, R. (2010): *Proč zkrachovalo socialistické hospodaření*. <http://www.investujeme.cz/proc-zkrachovalo-socialisticke-hospodareni/> (10. 10. 2015)
7. RATAJ, J., HOUDA, P. (2010): *Československo v proměnách komunistického režimu*. Praha: Oeconomica
8. SEKERÁK, M. (2013): *Ekonomická demokracie*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
9. SIRŮČEK, P. et al. (2007): *Hospodářské dějiny a ekonomické teorie*. Praha: Melandrium
10. SUKOVÁ, N. (2012): *Hospodářský zázrak JZD Slušovice?* The Bachelor's Thesis, defended at the Faculty of Economics, University of Economics, Prague
11. ŠIK, O. (1990): *Jarní probuzení – iluze a skutečnost*. Praha: Mladá fronta
12. ŠVIHLÍKOVÁ, I. (2014): *Přelom. Od velké recese k velké transformaci*. Bratislava: Inaque.sk

KLÍČOVÁ SLOVA

Slušovice, centrálně plánovaná ekonomika, socialismus

JZD Agrokombinát Slušovice — an example of efficiency in inefficient times

ABSTRACT

This study tries to show some examples of effective market approaches in a very inefficient economy of the so-called real socialism. The main part of the study focuses on the analysis of effective elements in the case of the cooperative farm of Slušovice. Thanks to the appropriate system of motivation of employees and introduction of advanced technology Slušovice became a massive economic force operating widely within non-agricultural sectors ranging from the production of personal computers to the operation of its own air transport. One of the essential factors of the fall of the communist regimes in Central and Eastern Europe, the Soviet Union included, has been the inefficiency of their economic systems, or the inefficiency of the whole system of the so-called real socialist economy, the main principles of which all the states of the Eastern Bloc shared according to the Soviet model.

KEYWORDS

Slušovice, centrally planned economy, socialism

JEL CLASSIFICATION

N84



Podniky napojené na vládu v Singapuru jako specifická forma státem vlastněných podniků — příčiny úspěchu

- Ing. Pavel Žamberský, Ph.D. » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze
- Ing. Radek Čajka, Ph.D. » Katedra mezinárodního obchodu, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* V současné době patří Singapur měřeno HDP na obyvatele mezi nejvyspělejší země světa. Ve statistikách Světové banky za rok 2013 figuruje Singapur na 9. místě s 55 182 USD, což je o více než 2 tis. USD lepší výsledek, než jaký vykazali Spojené státy americké na 10. místě. Pokud bychom zohlednili specifičnost států, jako jsou Lucembursko, Norsko, Katar a Macao, umístil by se Singapur dokonce na 5. místě². Přitom v roce 1965, kdy se Singapur definitivně osamostatnil vystoupením z Malajské federace, patřil mezi nejchudší země světa, přičemž nedisponoval žádnými surovinovými zdroji. Z hlediska bezpečnosti byl zcela odkázán na britskou vojenskou posádku, na které byl významně závislý i ekonomicky. Všeobecně se očekávalo, že dříve nebo později bude Singapur vojenskou silou přičleněn buď zpět k Malajsii, nebo k Indonésii.

Po 50 letech samostatného vývoje je zřejmé, že se tyto vcelku logické prognózy naprosto nenaplnily. Singapur nejen, že si udržel svoji nezávislost

i po odchodu britské posádky, ale v podstatě po všech stránkách výrazně předčil své geopoliticky mnohem významnější sousedy. Příčinami tohoto vývoje se již zabývali např. Young (1993, 1994), Krugman (1994) nebo také Jiráňková, Žamberský (2014). Zcela neopominutelnou roli zde sehrál nedávno zesnulý zakladatel moderního Singapuru Lee Kuan Yew. Možná poněkud překvapivě však ekonomický úspěch Singapuru nebyl založen na bezbřehé liberalizaci, kterou zpravidla doporučuje např. Mezinárodní měnový fond. Klíčovou roli naopak sehrály a stále sehrávají podniky napojené na vládu, tzv. government-linked companies (GLCs)³ a vizionářská politika vlády, která přímo určovala, jakým směrem by se singapurská ekonomika měla vydat a přímo zakládala státem vlastněné podniky ve vybraných odvětvích, která chtěla rozvíjet.

Dnes, kdy se stále diskutuje otázka, jakou strategii by vlastně rozvojové ekonomiky měly zvolit, může příklad Singapuru sloužit jako určitý vzor →

¹ Podniky napojené na vládu — překlad autorů z angl. government-linked companies. Státem vlastněné podniky — překlad autorů z angl. state-owned enterprises. E-mail: pavel.zambersky@vse.cz; cajka@vse.cz.

² Dostupné na <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (stav k 7. 6. 2015).

³ V článku používáme anglický termín, neboť český termín dosud neexistuje. Český překlad by mohl znít jako „společnosti napojené na vládu“. V současné době lze GLCs volně definovat, jako společnosti, ve kterých má investiční společnost založená a vlastněná singapurskou vládou Temasek Holdings (viz dále) minimálně 20% podíl. Vláda má zpravidla největší podíl a často také tzv. kontrolní hlas (controlling vote) (Brunswick Review, 2013).

úspěšného rozvoje. Problém ovšem představuje již zmíněný fakt, že v případě Singapuru se jedná do značné míry o úspěch jednoho muže – charismatického a nezkorumpovaného vizionáře (blíže viz Jiráňková, Žamberský, 2014), ale také autoritářského vůdce. Významný německo-anglický sociolog Ralf Dahrendorf (2008) ve své knize esejů několikrát zmiňuje Singapur jako příklad země, kde bylo dosaženo ekonomického úspěchu na úkor svobody a demokracie. Zároveň ale dodává, že se to týká v podstatě všech ekonomicky úspěšných asijských zemí. Těžko lze tedy rozvojovým zemím, které by chtěly úspěch Singapuru zopakovat, doporučit, aby vše svěřily do rukou jednoho autoritářského vůdce. Historie ukazuje, že tato cesta zpravidla k úspěchu nevede. Z čeho by si ale ostatní země mohly vzít příklad a poučení jsou singapurské GLS, na kterých je ekonomický úspěch do značné míry založen Singapur založen.

Otázka, kterou si nutně musíme položit, zní, jak je toto možné, když na příkladu bývalých centrálně plánovaných ekonomik (bývalé Československo je typickým příkladem), lze považovat za prokázané, že státem vlastněné podniky jsou z podstaty věci neefektivní a nekonkurenceschopné. O fungování či spíše nefungování státních podniků v bývalém Československu blíže viz např. Mlčoch (2000). Výzkumná otázka této stati se tedy přímo nabízí. **Jaká specifika singapurských GLS zajišťují jejich efektivní fungování a mezinárodní konkurenceschopnost, přestože jsou zpravidla většinově vlastněny státem? A je tento model přenositelný na jiné rozvojové země? Cílem stati tedy bude pokusit se najít odpověď na výše uvedené otázky s využitím institucionální analýzy.**

1. Příčiny vzniku a charakteristika GLS

Jak konstatoval sám Lee Kuan Yew, na začátku Singapur nedisponoval dostatkem podnikatelů, kteří by byli schopni nastartovat dlouhodobý ekonomický růst (Shome, 2009). Dalším problémem, byl na prostý nedostatek kapitálu, který je k takovému

růstu zapotřebí. Z tohoto důvodu se rozhodl nastartovat ekonomiku založením podniků vlastněných vládou (GLCs), které měly podnikat v klíčových odvětvích, jako jsou zpracovatelský průmysl, finance, obchod, doprava, stavba lodí a vybrané služby (Ramírez, Ling, 2003). Podstatné je, že hned od začátku měly tyto nově zakládané GLCs fungovat plně na komerční bázi, přestože vlastněny státem. To nakonec vedlo k založení Temasek Holdings v roce 1974, který měl zpočátku zejména za úkol spravovat vlastnické podíly státu v GLCs. Zároveň však měl být nedostatek domácího kapitálu řešen také lákáním přímých investic ze zahraničí. Ty měly přispět k vytvoření skutečného tržního prostředí, ve kterém GLCs měly operovat. Vláda viděla oba typy podnikání jak GLCs, tak i zahraniční nadnárodní společnosti (MNCs) jako zásadní pro nastartování singapurské ekonomiky (Feng, Sun a Tong, 2004).

Podle Shome (2009) však Singapur tímto důrazem na velké zahraniční nadnárodní korporace poněkud promrhal podnikatelský potenciál svých obyvatel. Je však otázkou, jak by se případně tento potenciál realizoval bez tolik potřebného kapitálu. Je velice pravděpodobné, že ekonomický rozvoj Singapuru by byl mnohem pomalejší. Tvorba domácího kapitálu z vlastních úspor obvykle trvá mnoho let a ne vždy se podaří. Dovoz kapitálu ze zahraničí se proto jeví, jako nejlepší možná strategie. Je samozřejmě klíčové, jakým způsobem vláda tento dovoz zahraničního kapitálu realizuje. Výsledné efekty na domácí ekonomiku se mohou významně lišit. Úspěch singapurských GLCs byl však natolik zřejmý, že se jej snažily a snaží kopírovat další země. Jako příklad může posloužit Čína, která se dlouhodobě potýká s nízkou efektivitou státních podniků ve srovnání se soukromým sektorem. Ještě před svým zvolením v roce 1978 navštívil Singapur zakladatel moderní Číny Teng Siao-pching. Čína se však i dnes potýká se značnou neefektivností státních podniků, které nechce privatizovat (The Economist, 2013).

Ačkoliv Singapur není socialistická země, vláda zvolila přístup tzv. státního kapitalismu k ekono-

mickému rozvoji země po získání nezávislosti v roce 1965. V rámci této politiky byly GLCs založeny, aby vytvořily pracovní místa a přispěly k budování národa (Sim, Thomsen, Yeong, 2013).

Výše uvedená studie (Sim, Thomsen a Yeong, 2013) spojuje úspěch GLCs s dobrou corporate governance⁴ a za hlavní činitele považuje:

- vytvoření holdingu Temasek odpovědného vlády,
- Temasek má čistě byznysový mandát, přičemž je uplatňován princip „na délku paže“⁵ ve vztahu k vládě,
- zalistování GLCs na burze a internacionalizace jejich byznysu,
- udržování kontinuity vedení GLCs a jejich dceřiných společností,
- přijetí praxe tzv. dobré governance GLCs zahrnující i nezávislost výkonného ředitele, nezávislý audit a transparentnost.

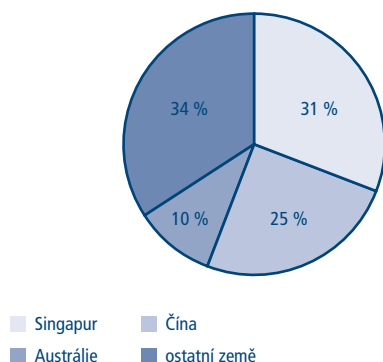
2. Temasek Holdings

Temasek Holdings⁶ byl založen v roce 1974 s cílem oddělit odpovědnost singapurského Ministerstva financí jako vlastníka obchodních společností od větší odpovědnosti za národní politiku (Temasek Review, 2014). Ministerstvo financí je po celou dobu existence holdingu jeho jediným vlastníkem. Zpočátku Temasek vlastnil podíly pouze v 36⁷ výhradně domácích společnostech, postupem času, jak rostl mezinárodní význam Singapuru jako průmyslového a finančního centra, začal Temasek nakupovat vlastnické podíly i v zahraničních firmách.

K 31. březnu 2014 činila hodnota portfolia Temaseku 223 mld. singapurských dolarů, z toho pouhých 34 % činila domácí aktiva (viz graf 1).

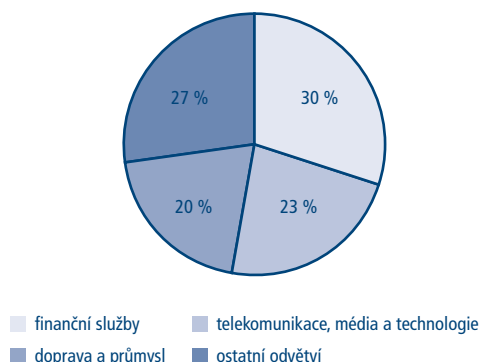
Z hlediska odvětvové struktury (viz graf 2) hraje nejdůležitější roli finanční služby (30 %), telekomunikace, média a technologie (23 %) a doprava a průmysl (20 %).

Graf č. 1 » Temasek Holdings — geografická struktura portfolia k 31. 3. 2014



Pramen: Temasek Holdings (2014)

Graf č. 2 » Temasek Holdings — odvětvová struktura portfolia k 31. 3. 2014



Pramen: Temasek Holdings (2014)

⁴ Anglický termín se běžně používá i v češtině.

⁵ At arm's length.

⁶ Dále již jen Temasek.

⁷ Některé prameny uvádějí 35, viz např. *The Economist* (2013).

Pohled na konkrétní společnosti v portfoliu říká, že samotný SingTel (Singapore Telecommunications Limited) tvoří 13 % celkové hodnoty portfolia, následuje China Construction Bank Corporation (6 %) a DBS Group Holdings Ltd (5 %).

V polovině 90. letch singapurská vláda převedla na akciové společnosti a privatizovala některé klíčové služby, jako např. telekomunikace, přístavy a dodávky elektřiny. Privatizací zde ovšem rozumíme zpravidla převod vlastnických podílů právě na Temasek Holdings. Jednalo se např. o telekomunikační firmu SingTel. Proklamovaným cílem bylo vybudovat konkurenční prostředí. Další firma Singapore Power byla za účelem podpoření konkurence Temasekem reorganizována a rozdělena na tři vzájemně si konkurující společnosti. Ty byly později prodány v mezinárodní veřejné soutěži třem různým zájemcům. V roce 2002 začíná Temasek investovat i mimo Singapur. V roce 2013 Temasek založil Enterprise Development Group, která se měla vrátit k dřívější roli Temaseku jako zakladatele nových firem.

Temasek neřídí obchodní rozhodování a provoz společností ve svém portfoliu. Hlavním krédem je, že Temasek investuje pro budoucí generace. Temasek je ze zákona zproštěn povinnosti zveřejňovat finanční informace, neboť jeho jediným vlastníkem je singapurská vláda (ministerstvo financí) a je odpovědný pouze svému akcionáři a singapurskému prezidentovi. Od roku 2004 však pravidelně publikuje výroční zprávu nazvanou Te-

masek Review obsahující Group Financial Summary a informaci o výkonnosti portfolia. Od stejného roku má Temasek rating AAA/Aaa od dvou mezinárodních ratingových agentur⁸ (Temasek Holding, 2013). V srpnu 2013 Temasek obdržel rating 10/10 v rámci Linaburg-Maduellova indexu transparentnosti⁹ a zařadil se tak mezi nejtransparentnější tzv. suverénní fondy světa. Dle posledních dostupných údajů Institutu suverénních fondů za 4. čtvrtletí 2014 obdržel Temasek opět 10 bodů z 10 možných, když např. hongkongský HKMA¹⁰ nebo nejlépe umístěný čínský CIC¹¹ dostali pouze 8 bodů, stejně jako další singapurský fond GIC¹². Další tři čínské fondy NCSSF¹³, CAD¹⁴ Fund a SAFE¹⁵ již obdržely pouhých 5 bodů (SWFI, 2015).

Singapurské GLCs a GLREITs¹⁶ jsou řízeny čistě na komerční bázi. Temasek se chová jako aktivní investor s dlouhodobým investičním horizontem. Podle studie National University of Singapore vykazují GLCs lepší governance a transparentnost¹⁷ ve srovnání s ostatními singapurskými firmami. Autoři této studie konstatují, že GLCs a GLREITs kótované na Singapurské burze jsou dobře řízené, efektivní a ziskové a hrály klíčovou roli v transformaci Singapuru ze země rozvojového třetího světa v současnou pozici globalizovaného městského státu. Je možné tvrdit, že GLCs a GLREITs představují výjimku mezi státem vlastněnými podniky (SOEs¹⁸) po celém světě z hlediska toho, jak jsou vlastněny, řízeny a spravovány¹⁹ (Sim, Thomsen a Yeong, 2013).

⁸ Jedná se o Standard & Poor's Ratings Services (S&P) a Moody's Investors Service (Moody's).

⁹ Linaburg-Maduell Transparency Index. Tento index byl vyvinut v roce 2008 v Institutu suverénních fondů (Sovereign Wealth Fund Institute, SWFI) za účelem měření transparentnosti těchto fondů. Jedná se vlastně o 10 jasně formulovaných otázek. Fond získává bod za každou kladně zodpovězenou otázku. Maximální počet bodů je tedy 10. SWFI doporučuje jako minimální přijatelný výsledek 8 bodů.

¹⁰ Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio.

¹¹ China Investment Corporation.

¹² Government of Singapore Investment Corporation.

¹³ National Council for Social Security Fund.

¹⁴ China-Africa Development Fund.

¹⁵ State Administration of Foreign Exchange.

¹⁶ Government-linked Real Estate Investment Trusts. Tato stať se zaměřuje pouze na problematiku fungování GLCs.

¹⁷ Governance and Transparency Index (GTI).

¹⁸ State-owned enterprises.

¹⁹ Anglicky governed. Přesný a výstižný český překlad tohoto slova bohužel neexistuje.

Ve své chartě má Temasek uvedeny následující hesla, která umožní lépe pochopit poslání Temaseku (Temasek Holdings, 2013):

1. Temasek je aktivní investor a akcionář,
2. Temasek je dopředu hledící institucí²⁰,
3. Temasek je důvěryhodný správce²¹.

Abychom však správně pochopili bod 1, je dobré zde zmínit výrok mluvčího Temaseku Stephena Forshawa. Ten říká, že Temasek se vyvinul v aktivního investora, nikoliv však aktivistického (The Economist, 2013).

2.1 Portfolio Temasek Holdings

Temasek neposkytuje oficiální informace o složení svého portfolia. Mnohé však lze vyčíst z jeho výročních zpráv. Autoři zabývající se složením portfolia Temaseku tak musí shromažďovat informace z různých zdrojů. Neexistuje však žádná záruka přesnosti zveřejněných informací.

Mezi nejvýznamnější GLCs (podíl větší než 50 %) v portfoliu Temaseku kótované na singapurské burze podle Sim, Thomsen a Yeong (2013) patří:

- Neptun Orient Lines (67,28 %) – logistika,
- Singapore Airlines (56,03 %) – letecká doprava,
- SingTel (54,48 %) – telekomunikace,
- SMRT Corp (54,34 %) – dopravní služby, provozovatel singapurského metra,
- ST Engineering (50,50 %) – technologie.

Menší než 50 % podíl vlastní Temasek v následujících firmách kótovaných na singapurské burze:

- Sembcorp (49,53 %) – energie, logistika, odpadové hospodářství,
- Capitaland (40,93 %) – developer,
- Keppel Corp (20,92 %) – stavitel ropných zařízení.

Z přehledu vyplývá, že Temasek v žádném případě nezůstává 100 % vlastníkem ve svých GLCs

kótovaných na burze a pouze v pěti z nich si drží větší než 50 % podíl.

Mezi nejvýznamnější GLCs v portfoliu Temaseku, které nejsou kótovány na singapurské burze, patří:

- STATS ChipPAC (83,81 %),
- StarHub (56,60 %),
- DBS Bank (29,40 %).

Profesor Mak Yuen Teen ze Singapurské národní univerzity říká, že počet Singapurců, kteří přestávají věřit stávajícímu modelu založenému na GLCs, roste. Vadí mu zejména, že GLCs svým významem brání rozkvětu soukromého podnikání. Některé GLCs se také setkali s odmítavým postojem při svých zahraničních akvizicích²² (Pantin, 2013). Jsou to však v podstatě stejné výtky, kterým politika zakládání GLCs čelila od samého počátku (viz např. Shome, 2009).

Podle výkonného ředitele Keppel Corporation Choo Chiau Benga nejsou singapurské GLCs nikterak zvýhodňovány oproti zahraničním MNCs. Naopak, na rozdíl od nich nemají GLCs např. žádné daňové prázdny. GLCs fungují jako čistě na zisk orientované komerční firmy a očekávají se od nich přiměřené výnosy vzhledem k podstoupenému riziku. GLCs nemohou očekávat žádnou pomoc ze strany vlády. Choo považuje za klíčové, že vláda nevěří v dotování jakéhokoli podniku a pokud některý z nich zkrachuje, nechá ho v tom. Považuje však za výhodné mít vládu jako dlouhodobě uvažujícího akcionáře. A to i při zahraničních akvizicích (Pantin, 2013).

Vztah GLCs s vládou je tak zjevně oběma stranami vnímán jako vzájemně výhodná symbióza, která však není ani jednou stranou zneužívána.

3. GLCs v Singapuru versus SOEs

Obecně řečeno, SOEs obvykle sledují i jiné než pouze komerční cíle (např. tvorbu pracovních míst),

²⁰ Forward-looking institution.

²¹ Trusted steward.

²² Viz např. SingTel v Austrálii a DBS Bank v Jižní Koreji.



Pravidla tzv. dobré governance jsou již dnes obecně známá a pro žádnou zemi by neměl být problém tato pravidla zavést. To však samo o sobě nestačí. Jde totiž o to, aby tato pravidla byla v dané zemi obecně respektována a dodržována nikoliv pouze formálně. Jde o to, aby tato pravidla nebyla obcházena, přestože byla formálně nastolena a formálně je vykazováno jejich dodržování. Toto však podle našeho názoru nelze vynutit. Je to podmíněno sociálně-kulturním prostředím v dané zemi a způsobem myšlení lidí, které nelze změnit nějakým nařízením a už vůbec ne ze dne na den.

což je však na úkor transparentnosti a odpovědnosti. Nelze totiž přesně vyčíslit, jak tyto jiné nekomerční cíle ovlivňují finanční ukazatele. SOEs se navíc potýkají s problémem sledování vlastního zájmu nejen u svých manažerů, ale i u politiků a úředníků s nimi spojených.

Temasek je sice vlastněn Ministerstvem financí, vláda však nemůže rozpouštět rezervy vytvořené v minulosti. Toto je teoreticky možné pouze se souhlasem prezidenta. To znemožňuje současným vládám zneužít prostředky nashromážděné během funkčních období předchozích vlád. Neboli, každá vláda může použít pouze zisky Temaseku vytvořené během jejího funkčního období. Představenstvo Temaseku je odpovědné prezidentovi, že veškeré transakce jsou uskutečněny za skutečné tržní ceny, definované jako ceny dobrovolně odsouhlasené prodávajícím i kupujícím. Ministr financí má právo jmenovat či odvolat členy představenstva, ale opět je nutný souhlas prezidenta. Striktně je oddělena role předsedy představenstva (chairman) a výkonného ředitele (CEO). Většina z desetičlenného představenstva je tvořena nezávislými členy. Dividenda a daň ze zisku jsou příjmy státního rozpočtu. Ve výroční zprávě Temaseku se výslovně uvádí, že prezident ani vláda nikterak neovlivňují jeho investiční rozhodování. Temasek tedy funguje mnohem více na komerční bázi, než jako typické SOEs.

Z hlediska investiční strategie Temaseku je kladen důraz zejména na dlouhodobou návratnost realizovaných investic. Zajímavé je, že z 35 původně vlastněných firem jich bylo 23 prodáno. V jeho portfoliu tak z těch původních zůstaly již pouze DBS Bank, Keppel Corporation, Neptun Orient Lines, Sembawang a Singapore Airlines. Ostatní společnosti v portfoliu nejsou obchodovány na burze (Sim, Thomsen a Yeong, 2013). Z dlouhodobého hlediska vykazuje Temasek vyšší výkonnost než MSCI Singapore Index²³.

4. Srovnání GLCs a tzv. non-GLCs²⁴

Sim, Thomsen a Yeong (2013) své studii provedli srovnání GLCs a non-GLCs v různých aspektech jejich fungování s důrazem na corporate governance. GLCs jsou obecně kritizovány za to, že v jejich představenstvech sedí převážně vysloužilí politici či armádní generálové, u nichž se dají předpokládat vazby na politiky současné. Tato studie tuto kritiku rozhodně nevyvrací. Podíl členů představenstva napojených na politiky činil v GLCs 42 % a v non-GLCs necelých 20 %. Autoři studie však konstatují, že toto napojení na politiky není zneužíváno a jsou dodržovány principy nejlepší praxe (best practices). Tito členové představenstva zároveň nejsou výkonnými manažery, takže mohou do fungování GLCs zasahovat pouze nepřímo. Působí

²³ Index Singapurské burzy cenných papírů.

²⁴ Jedná se o firmy bez vazby na vládu.

tedy jako dozor. Autoři na závěr konstatují, že GLCs jsou řízeny profesionálně, fungují ve striktně tržním prostředí, používají tzv. nejlepší praxi corporate governance²⁵ a mají členy představenstva napojené na vládu.

Další srovnání proběhlo na základě indexu GTI²⁶ publikovaného každoročně Centrem pro governance, instituce a organizace (CGIO²⁷), který působí při Singapurské národní univerzitě. GTI je jediný index, který hodnotí a boduje praxi podnikové governance singapurských firem kótovaných na burze (Loh, Sim, Ibrahim, Yang a Nguyen, 2014). Zaměřuje se na čtyři oblasti:

1. představenstvo (board matters),
2. odměňování (remuneration matters),
3. zodpovědnost a audit (accountability and audit),
4. komunikace s akcionáři (communication with shareholders).

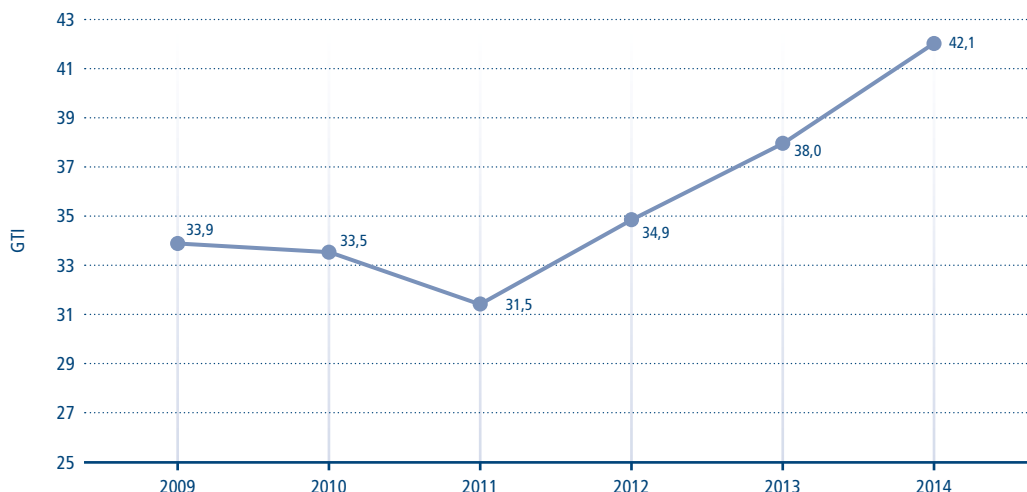
Graf 3 zachycuje vývoj tohoto indexu v letech 2009–2014. Je zřejmé, že v posledních čtyřech letech došlo k podstatnému růstu GTI. Ten však zohledňuje všechny firmy kótované na burze, tzn. i tzv. non-GLCs.

Sim, Thomsen a Yeong (2013) však v již zmiňované studii publikovali dekompozici tohoto indexu na GLCs a non-GLCs. Z grafu 4 je patrné, že GLCs jako celek vykazují mnohem vyšší hodnoty GTI než non-GLCs. Na tomto výsledku nic nezměnila ani úprava vzorku non-GLCs takovým způsobem, aby firmy v něm obsažené byly co do velikosti a oblasti podnikání srovnatelné s GLCs.

Autoři dále provedli srovnání GLCs a non-GLCs podle jednotlivých výše uvedených oblastí. Ve všech čtyřech oblastech vykazují GLCs dlouhodobě lepší výsledky než non-GLCs.

Ukázalo se dále, že GLCs kladou mnohem větší důraz na nezávislost vedení než non-GLCs.

Graf č. 3 » GTI v letech 2009–2014



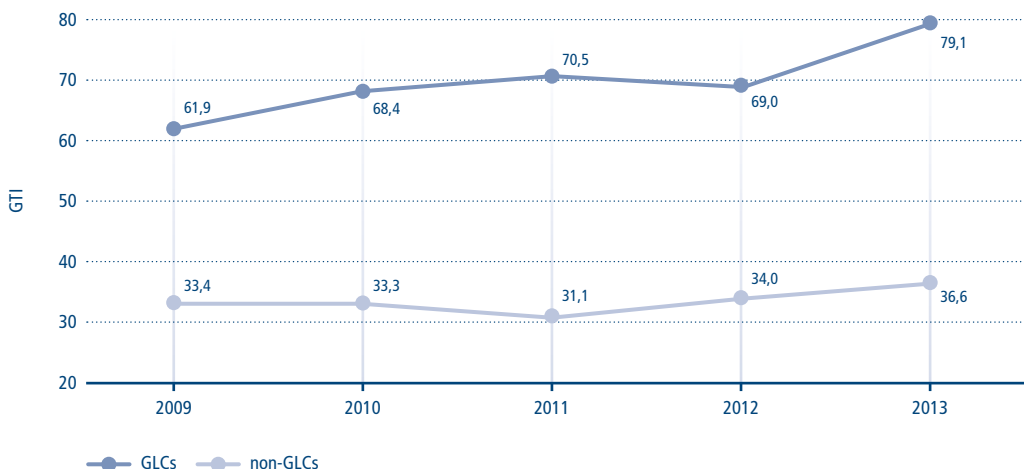
Pramen: Loh, Sim, Ibrahim, Yang a Nguyen (2014)

²⁵ Corporate Governance Best Practices.

²⁶ Governance and Transparency Index.

²⁷ Centre for Governance, Institutions and Organizations.

→ Graf č. 4 » GTI — GLCs versus non-GLCs



Pramen: Sim, Thomsen a Yeong (2013)

89 % GLCs mělo nezávislého předsedu představenstva nebo nevykonného ředitele, který nemá žádný vztah k výkonnému řediteli. U non-GLCs to bylo pouze 32 %.

Autoři studie dospěli k závěru, že pro státem vlastněné podniky (SOEs), mezi něž řadíme i singapurské GLCs, je klíčové mít jasný podnikatelský mandát a fungovat dle pravidla „na délku paže“ od politiky (Sin, Thomsen, Yeong, 2013). Od takto nastavených SOEs lze očekávat, že budou mít obzvláště vysoké standardy dobré governance. Ta je obecně důležitá pro jakékoli podnikání, ale je zcela zásadní pro SOEs.

5. Závěry

Cílem této stati bylo prozkoumat fungování tzv. GLCs a jejich podíl na singapurském ekonomickém zázraku a pokusit se najít odpověď na otázku, zda je model tzv. státního kapitalismu založeného právě na GLCs přenositelný i do jiných zemí.

Ukázalo se, že GLCs sehrály a stále sehrávají

zcela klíčovou roli při úspěšném budování singapurské ekonomiky. Přestože byly a jsou tyto firmy z velké části vlastněné státem prostřednictvím Temasek Holdingu, který je zcela ve státních rukou, vykazují tyto firmy dlouhodobě vysokou výkonnost a v podstatě tak vyvrací základní ekonomickou poučku, že firmy vlastněné státem nutně musí co do výkonnosti zaostávat za soukromým sektorem.

Za klíčový faktor úspěchu GLCs lze považovat skutečnost, že od samého počátku nebyly státem chráněny před zahraniční konkurencí, nýbrž naopak vláda aktivně lákala do země zahraniční kapitál. GLCs tak dlouhodobě operují v tržním prostředí, přičemž nemohou spoléhat na jakoukoli pomoc od vlády v případě problémů. GLCs tak nemohou, na rozdíl od státních podniků v bývalém Českoslovenku, ale i v ostatních centrálně plánovaných ekonomikách, spoléhat na tzv. měkké rozpočtové omezení²⁸.

Dále pokládáme za důležité vytvoření Temasek Holdingu, což znamená, že vláda nevlastní GLCs

²⁸ Soft Budget Constraint.

přímo, ale nepřímou prostřednictvím tohoto holdingu. Při respektování pravidel dobré corporate governance vedením Temaseku a samozřejmě i politiky se tento model jeví být v singapurském sociálně-kulturním prostředí funkčním. O tom svědčí i ten fakt, že ukazatel GTI jasně ukázal, že governance a transparentnost těchto firem je na významně vyšší úrovni než u non-GLCs.

V žádném případě však podle našeho názoru nelze příklad GLCs zobecnit. Domníváme, že úspěch singapurské ekonomiky založený z velké části právě na úspěšném fungování GLCs není automaticky přenositelný do jiných zemí. Pravidla tzv. dobré governance (viz např. OECD, 2005) jsou již dnes obecně známá a pro žádnou zemi by neměl být problém tato pravidla zavést. To však samo o sobě nestačí. Jde totiž o to, aby tato pravidla byla v dané zemi obecně respektována a dodržována nikoliv pouze formálně. Jde o to, aby tato pravidla nebyla obcházena, přestože byla formálně nastolena a formálně je vykazováno jejich dodržování. Toto však podle našeho názoru nelze vynutit. Je to podmíněno sociálně-kulturním prostředím v dané zemi a způsobem myšlení lidí, které nelze změnit nějakým nařízením a už vůbec ne ze dne na den.

Singapur je v tomto velice specifický. Od jeho vzniku zde byl kladen možná až autoritářským způsobem důraz na pracovitost, poctivost a loajalitu. Panoval zde všeobecný konsensus ve snaze o společný úspěch. Všichni věděli, že to je jediná možnost, jak uspět a dlouhodobě přežít, protože výchozí podmínky byly velice špatné. Je zde možná i souvislost s asijskou mentalitou nezkaženou léty komunistické diktatury jako např. v Číně. Za mnohé vděčí dnešní Singapur svému dlouholetému nezkorumpovanému, byť autoritářskému vůdci Lee Kuan Yew, který výše uvedené hodnoty prosadil a také sám podle nich žil.

Stať končíme citátem, který podle našeho názoru přesně vystihuje podstatu věci. „Abychom mohli mít dobrou corporate governance, musíme věřit, že provozovat dobrou a spravedlivou společnost, rovná se mít dobrou corporate governance. Náš postoj musí být, že to je ta správná věc, kterou máme dělat, spíše než že nemáme jinou možnost než to dělat. V dobrých i ve špatných časech musíme být disciplinovaní a vždy praktikovat dobrou corporate governance“²⁹ (Kenny Yap Kim Lee, ředitel Qian Hu Corporation Limited, citováno z Loh, Sim, Ibrahim, Yang, Nguyen, 2014).

LITERATURA A PRAMENY

1. LOH, L., SIM, I., IBRAHIM, M., YANG, V., NGUYEN, L. (2014): *Corporate governance highlights 2014: Realising higher governance standards*. Centre for Governance, Institutions & Organizations, National University of Singapore
2. DAHRENDORF, R. (2008): *Od pádu zdi k válce v Iráku*. Vyšehrad
3. FENG, F., SUN, Q., TONG, W. H. S. (2004): Do Government-linked Companies Necessarily Underperform? *Journal of Banking and Finance*, No. 2
4. JIRÁNKOVÁ, M., ŽAMBERSKÝ, P. (2014): Role státu v ekonomice a státní kapitalismus. Případ Singapuru. *Acta Oeconomica Pragensia*, č. 2, s. 17–32
5. MLČOCH, L. (2000): *Úvahy o české ekonomické transformaci*. Vyšehrad
6. OECD (2005): *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. OECD Publishing
7. PANTIN, C. (2013): City of industry. *Brunswick Review*, Summer 2013
8. RAMÍREZ, C. D., TAN, L. H. (2003): *Singapore, Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?* IMF Working Paper WP/03/156, July 2003. [online] [cit. 2010-01-04]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03156.pdf>

²⁹ Angl.: To have good corporate governance, we must believe that running a good and fair company is equal to having good corporate governance. Our attitude must be that this is the right thing to do rather than that we have no choice but to do it. In good times or bad times, we must have the discipline to always practice good corporate governance.



9. SHOME, A. (2009): Singapore's state-guided entrepreneurship: A model for transitional economies? *New Zealand Journal of Asian Studies*, June 2009
10. SIN, I., THOMSEN, S., YEONG, G. (2014): *The state as shareholder: the case of Singapore*. Chartered Institute of Management Accountants & Centre for Governance, Institutions and Organizations, June 2014
11. SOVEREIGN WEALTH FUND INSTITUTE (2015): *Sovereign Wealth Fund Rankings*. [online] [cit. 2015-06-07]. Dostupné z: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>
12. TEMASEK HOLDINGS (2013, 2014): *Temasek Review*
13. THE ECONOMIST (2013): *From SOE to GLC. Reforming China's state-owned firms*. November 23, 2013

KLÍČOVÁ SLOVA

společnosti napojené na vládu, Singapur, suverénní fondy, státem vlastněné podniky, Temasek Holdings

Government-linked companies in Singapore as a specific form of state-owned enterprises — the causes of success

ABSTRACT

This article deals with government-linked companies based and operating in Singapore. These companies actually are a special form of state-owned enterprises operating all around the world. State-owned enterprises typically are considered less effective and non-transparent following many goals other than profit. Nevertheless, government-linked companies in Singapore are able to meet the highest levels of both competitiveness and transparency. They are facing the competition of foreign companies operating in open markets in both Singapore as well as the rest of the world, especially in South-East Asia and Australia. Moreover, the so-called Singaporean economic miracle has been based on the success of these government-linked companies. The objective of this article is to answer following research questions. What are the specifics of these companies distinguishing them from other state-owned companies and are these specifics transferable to other less developed countries?

KEYWORDS

government-linked companies, Singapore, sovereign wealth funds, state-owned enterprises, Temasek Holdings

JEL CLASSIFICATION

P14, P31, P35



Efektivita čínské rozvojové pomoci

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

* Čína je zemí se stále rostoucím vlivem na světovou ekonomiku. Prostřednictvím svých obchodních, investičních a politických aktivit se postupem času stala mocností se schopností ovlivňovat dění nejen v regionu, ale po celém světě. Není přitom pochyb o tom, že sama je ještě rozvojovou zemí. Vzhledem k rozměrům její ekonomiky a k potenciálu, který se v ní ještě skrývá, však postupem času začíná i s takovými aktivitami, které jí ještě nedávno nebyly příliš vlastní. Patří mezi ně i poskytování rozvojové pomoci ostatním rozvojovým zemím.

Na téma efektivita rozvojové pomoci byla napsána již řada odborných studií. Ani dnes však nemáme ucelený a ověřený mechanismus, jak efektivitu poměřovat. V procesu figuruje řada problematických faktorů v čele s dosud nezodpovězenou otázkou, jak kvantifikovat kvalitativní aspekty rozvojové pomoci.

Tento článek se bude zabývat tím, jak by bylo možné popsat efektivitu čínské rozvojové pomoci, coby pravděpodobně nastupujícího fenoménu v rozvojovém světě. Vzhledem k již zmíněným obtížím kvantifikace efektivita rozvojové pomoci jako celku, bude jeho cílem nejen posouzení efektivita čínské rozvojové pomoci v obecném slova smyslu, ale také posouzení efektivita alokace této rozvojové pomoci. Efektivní alokace rozvojové pomoci je

totiž základním předpokladem jejího dalšího efektivního využití a dosažení co nejlepších výsledků.

Článek je rozdělen do čtyř částí. V první části bude věnován prostor teoretickým přístupům k posuzování efektivita poskytování rozvojové pomoci. Druhá část naváže na tento teoretický základ a bude se věnovat hodnocení efektivita rozvojové pomoci ve vybraných mezinárodních organizacích (Rozvojový program Organizace spojených národů, Světová banka, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Mezinárodní měnový fond).

Ve třetí kapitole již bude dán prostor hodnocení efektivita čínské rozvojové pomoci jako celku vzhledem k faktorům efektivita rozvojové pomoci, které byly zmíněny v předchozích částech článku.

Závěrečná čtvrtá kapitola se bude zabývat analýzou efektivita alokace čínské rozvojové pomoci v Africe. K zúžení této analýzy pouze na africké příjemce rozvojové pomoci došlo z velmi racionálního důvodu, a sice kvůli omezenosti dat, které jsou o čínské rozvojové pomoci veřejně známy. V této analýze bude čerpáno z databáze Centra pro globální rozvoj (Center for Global Development), které dokázalo shromáždit zcela unikátní množství dat týkající se čínské rozvojové pomoci v Africe. Efektivita alokace čínské rozvojové pomoci bude analyzována ve vztahu ke stupni rozvoje jed-

¹ Článek byl napsán v rámci řešení projektu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. F2/15/2013 „Vliv ekonomického rozvoje Číny na vybrané rozvojové a rozvinuté regiony“.

notlivých zemí (pomocí ukazatelů HDP per capita a indexu lidského rozvoje) a ve vztahu k efektivitě fungování státních institucí (budou využity indexy efektivního fungování vlády, tzv. Government Efficiency Index, a kontroly korupce, tzv. Control of Corruption Index).

Ve studii bude využito informací získaných ze zpráv mezinárodních organizací a z odborných publikací vypracovaných na příbuzná témata.

1. Efektivita poskytování rozvojové pomoci

Poskytování rozvojové pomoci má za sebou již řadu úspěchů i momentů, kdy celý systém nebyl vůbec efektivní. Připomeňme si jen příklady těchto dvou situací. Rozvojová pomoc dopomohla dostat se z krize a zahájit ekonomicko-sociální rozvoj a růst například v 60. letech Botswaně a Jižní Koreji, v 70. letech Indonésii, na konci 80. let Bolívii a Ghaně a v 90. letech například Ugandě a Vietnamu. Na druhou stranu známe i příklady, kdy systém poskytování rozvojové pomoci selhal. To je skutečností například v Kongu, kam rozvojová pomoc západních donorů sice plynula několik desítek let, ale obyvatelům země nepřinesla výrazný užitek, ačkoli konžskému dlouholetému vůdci, Mobutovi Sese Sekovi za tu dobu podařilo nashromáždit neuvěřitelně vysoké osobní bohatství (které investoval povětšinou v zahraničí, daleko od své rodné země). Dalším příkladem by mohla být například Tanzanie, kde se po dvacet let zainvestovalo několik miliard USD do výstavby infrastruktury, ale pro nedostatečnou péči a údržbu silnice pustly snad ještě rychleji, než byly stavěny (The World Bank, 1998).

Ačkoli rozvojová pomoc bývá většinou považována za důležitý nástroj pro zvyšování životní a ekonomické úrovně a v rozvojových zemích, v ekonomii se našli i tací, kteří byli výrazně proti poskytování rozvojové pomoci právě pro její neefektivitu. Mezi řady těchto skeptiků bychom mohli zařadit například maďarského ekonoma, který se věnoval rozvojové problematice, Petera Bauera, který zastával názor, že státem kontrolované po-

skytování mezinárodní rozvojové pomoci je neefektivní a hospodářský rozvoj by měl být zcela odkázán na tržní mechanismy, jež by měly vést k postupnému celkovému rozvoji země.

Stále kladenou otázkou tedy zůstává, jak systémem rozvojové pomoci nastavit tak, aby byl co možná nejefektivnější, tedy aby přijímající zemi přinášel co největší užitek s co nejdouhodobějšími dopady. Ještě žádné mezinárodní organizace či vědecké instituce se nepodařilo najít způsob měření efektivity rozvojové pomoci. Aspektů nutných k posouzení je příliš mnoho, často nejsou kvantifikovatelné a liší se v závislosti na konkrétních případech. Při posuzování efektivity rozvojové pomoci je tedy vždy potřeba zvážit aspekty související s charakterem a situací přijímající země i donora, povahu konkrétně poskytnuté rozvojové pomoci, čili nikoli pouze její výši, ale také formu a podmínky jejího poskytnutí, a to vše ukotvit v čase, protože co se může dnes jevit vhodně, za rok již může působit naprosto nereálně a irrelevantně.

Pokud se zabýváme efektivitou poskytnuté rozvojové pomoci od jednoho specifického poskytovatele, není možné dokonale zhodnotit vliv této rozvojové pomoci, protože ten se často prolíná s vlivy ostatních rozvojových aktivit ostatních poskytovatelů. V současném světě, v němž existuje relativně mnoho ekonomicky i politicky silných hráčů, není snadné oddělit vliv jednoho subjektu a abstrahovat od ostatních vlivů.

O něco průkaznější by bylo hodnotit efektivitu celkové poskytnuté rozvojové pomoci od všech poskytovatelů. Rozvojová pomoc by měla již ze své podstaty přispívat ke snižování chudoby, podporovat hospodářský růst a pomáhat celkovému rozvoji přijímající země. Daly by se tedy analyzovat dopady poskytování rozvojové pomoci (za předpokladu, že bychom znali její přesnou výši) na ekonomiku přijímající země, tedy na tempo jejího ekonomického růstu, na výši hrubého národního důchodu, na stav národních úspor, které má rozvojová pomoc dotovat, na úroveň vzdělanosti obyvatelstva a úroveň zdravotní péče, míru chudoby atd.

V historii proběhlo již několik výzkumů zaměřených na zkoumání souvislostí mezi poskytovaným rozvojové pomoci a výše uvedenými (a jinými) ekonomickými indikátory. Při seznamování se s těmito výzkumy je však někdy zavádějící to, za jakým účelem byly zpracovány. Mnohé výzkumy mají totiž za cíl opodstatnit zvyšování rozvojové pomoci, a její dopady jsou tak nepřiměřeně zvětčovány.²

Jedním z nezávislých výzkumů byla například i studie Williama Easterlyho. Ten ve svém článku z roku 2003 *Can Foreign Aid Buy Growth?* uvádí graf, který upozorňuje na skutečnost, že ačkoli bylo africkým zemím v období 1970–1999 poskytováno stále rostoucí množství rozvojové pomoci, rozvoj na africkém kontinentu, jak se zdá, vůbec nenabral kýžený pozitivní směr (viz graf č. 1). Easterly ve své práci dále zkoumá i další ekonomické indikátory. Nedochází však k žádnému prokazatelnému zjištění, které by dokumentovalo skuteč-

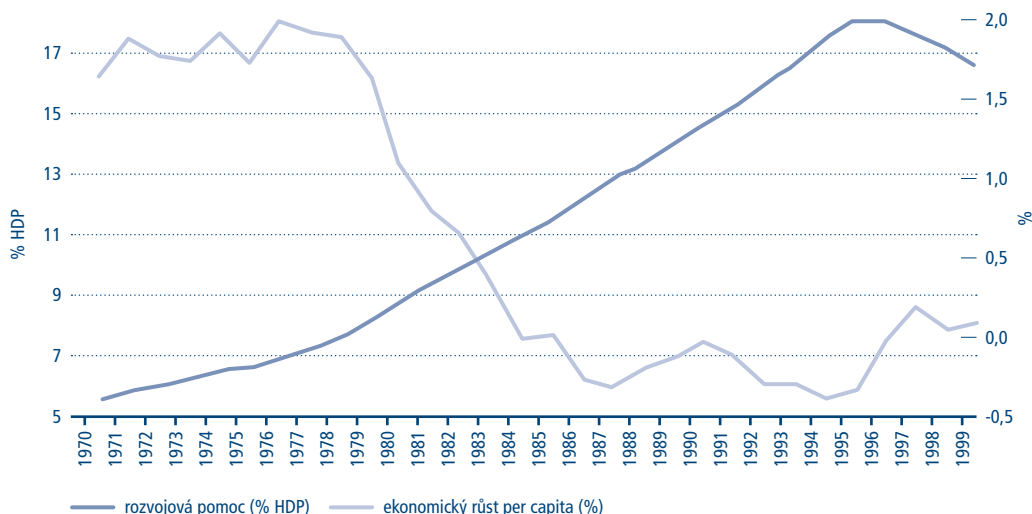
nost, že rozvojová pomoc podporuje ekonomický rozvoj přijímající země.

K žádné nebo neprůkazné vazbě mezi zvyšováním objemu poskytované rozvojové pomoci a zvyšováním hospodářského růstu, resp. zvyšováním tempa růstu HDP došli také další ekonomové.³

Z takto výrazně odlišných výsledků výzkumu efektivity rozvojové pomoci lze vyvodit, že efektivitu rozvojové pomoci není možné kvantifikovaně posoudit. Jako možnost hodnocení efektivity se tedy jeví hodnocení na úrovni předsevzatých splněných cílů jednotlivých projektů.

Vymezení cíle rozvojového projektu je samo o sobě velmi důležitým aspektem nejen pro hodnocení efektivity rozvojové pomoci, ale také pro její vhodné zacílení. Všeobecně bychom mohli za cíl poskytování rozvojové pomoci považovat snížení chudoby, zajištění stabilního rozvoje a růstu, případně další záležitosti pojící se spíše k politickým záležitostem (například podpora demokracie,

Graf č. 1 » Rozvojová pomoc a ekonomický růst per capita v Africe (měřeno pomocí desetiletých klouzavých průměrů)



Pramen: Easterly (2003)

² Např. Burnside, Dollar (2000).

³ Např. Devarajan, Easterly, Pack (2002).



Zapojení Číny do mezinárodního systému poskytování rozvojové pomoci je prozatím nekoordinované. Čína své rozvojové aktivity nekoordinuje s žádným jiným subjektem a trvá na svém vlastním přístupu k poskytování bilaterální pomoci. Ten byl formulován v roce 1964 v rámci Osmi zásad pro poskytování hospodářské a technické pomoci do cizích zemí. Tato sada pravidel je stále v platnosti. Čína, coby sama rozvojová země, si klade právo na to, aby veškeré mezinárodní aktivity měly oboustranný přínos. V rámci poskytování zahraniční pomoci si navíc neklade žádné politické podmínky nebo nároky z oblasti lidských práv, uskutečňování reform, zavádění demokracie atp. To je naopak velmi blízké vyspělým zemím.

míru a svobody). Tyto cíle, ačkoli by z podstaty věci měly vycházet z potřeb přijímající země, se však mohou lišit v závislosti na povaze poskytovatele i charakteru projektu. Jeden poskytovatel tak může sledovat různé cíle na různých projektech, nehledě na důležitém časovém aspektu, který hraje důležitou roli při přehodnocování priorit.

Mezinárodní organizace i odborné studie se shodují na tom, že aby byla rozvojová pomoc efektivně využívána, je nutná patřičná spoluúčast ze strany přijímající země. Ta začíná definicí potřeb samotnou a pokračuje v průběhu celé rozvojové spolupráce. Svou roli hraje míra korupce a složitost byrokracie v přijímající zemi, státní zřízení a míra tzv. good governance. V zemi, která dodává domácím subjektům důvěru ve fungování celého systému, se pak nemůže stát to, že by rozvojová pomoc vytlačila domácí investice a rozvojové aktivity. Rozvojová pomoc v tomto případě podporuje funkci státu a přispívá ke zlepšení domácího podnikatelského prostředí, ke zvýšení domácích úspor a nakonec i domácích investic. Kvalita politik a domácích institucí je základním předpokladem pro efektivní využití rozvojových prostředků. Je velmi snadno představitelné, že rozvojová pomoc směřující do budování infrastruktury, zemědělství či průmyslu může být systému, v němž nefigurují důvěryhodné instituce, snadno zneužita, ale v takovém systému ani prostředky do oblasti zdravotnictví či vzdělávání často nenacházejí původní zamýšlené

uplatnění. Je potřeba mít na paměti, že poskytování rozvojové pomoci je aktivita, která z velké míry závisí na konkrétních lidech, ať už se jedná o stranu příjemce či poskytovatele. Peníze určené pro rozvojový projekt jsou tedy stejně důležité jako myšlenka, která za projektem stojí a která by ho měla provázet po celou dobu (The World Bank, 1998).

Stát jako příjemce rozvojové pomoci hraje v celém mechanismu jednoznačně hlavní roli. V historii jsme se mohli setkat s třemi přístupy k tomu, jaký přístup by měl stát zastávat v případě, že dojde k tržnímu selhání. První se přiklání k tomu, že stát zná lék na všechny ekonomicko-sociální nemohy a jeho zásah v případě tržního selhání je nutný a další rozvoj a růst je bez něj nemožný. Druhý přístup našel pro ekonomický útlum zcela opačné řešení, a sice ponechat další dění zcela na bedrech fungování tržního systému, který se s nefunkčními prvky vyrovná sám díky svým tržním mechanismům. Další přístupy pak v různé míře kombinují zmíněné dva. Stát by tak podle nich měl zasahovat jen v některých případech a v určité míře.

Podobně důležitý aspekt jako efektivní fungování státu je pro dosažení co největší efektivity rozvojové pomoci existence dlouhodobého plánu, který má být poskytnutím rozvojové pomoci podpořen. Krátkodobé projekty sice mohou přinést relativně velkou porci užítu přijímající zemi i její-

mu obyvatelstvu, ale bez dlouhodobé perspektivy a cíle, se tyto dříve nebo později ocitnou na seznamu projektů, jejichž prospěch neměl dlouhého trvání. To je také důvodem snahy členských zemí OECD, resp. DAC, o synchronizaci postupů, procesů a plánů. Působení jednotlivých donorů bez výrazné spolupráce může ohrozit efektivitu jednotlivých projektů a rozvojových programů.

Kvalitou, resp. efektivitou rozvojové pomoci se zabývá také organizace Center for Global Development, která od roku 2010 pracuje na programu The Quality of Official Development Assistance (QuODA). Ve své studii z roku 2014 The Quality of Official Development Assistance srovnává 22 zemí a 8 mezinárodních organizací, které poskytují rozvojovou pomoc, podle 31 indikátorů, které jsou sloučeny do čtyř hlavních dimenzí efektivní rozvojové pomoci:

1. maximalizace efektivity,
2. posílení partnerských institucí,
3. snížení zátěže země příjemce,
4. transparentnost a multilaterální spolupráce.

Tato studie z roku 2014 upozorňuje na pozitivní trend v oblasti sdílení dat a zvyšování transparentnosti poskytování rozvojové pomoci a také v oblasti zvyšování podpory institucí rozvojových zemí. Na druhou stranu zdůrazňuje téměř žádný pokrok, co se snižování zátěže přijímající země týče, a bohužel také v oblasti zvyšování efektivity.

Z komparativního pohledu jsou velmi zajímavé výsledky Spojených států amerických. Tato země, ač největší bilaterální poskytovatel rozvojové pomoci s více než dvaceti agenturami, které v roce 2012 poskytly rozvojovou pomoc ve výši 30 miliard USD 137 zemím, se umístila až ve druhé polovině žebříčku ve třech ze čtyř hlavních skupin indikátorů. Důvodem takto špatného výsledku byla zejména fragmentace pomoci, resp. její poskytování širokému spektru příjemců, překvapivě nízký příspěvek k multilaterální spolupráci a diskuzi a také překvapivě vysoký podíl pomoci, která putovala do zemí s nízkou mírou good governance. Druhý největší poskytovatel rozvojové pomoci, Velká Británie, v tomto srovnání dopadla přesně

opačně. Ve třech ze čtyř hlavních dimenzí kvality byly zaregistrovány výrazné pokroky a Velká Británie se umístila vždy v horních částech žebříčků (Hashmi, Birdsall a Kharas, 2014).

2. Hodnocení efektivit rozvojové pomoci ve vybraných mezinárodních organizacích

Zajímavé je podívat se na způsob a formu hodnocení projektů a jejich efektivit v rámci jednotlivých mezinárodních organizací. Pro účely tohoto článku byly vybrány největší mezinárodní organizace, které se zabývají poskytováním rozvojové pomoci: Rozvojový program Organizace spojených národů, Světová banka, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Mezinárodní měnový fond. V tabulce č. 1 můžeme nalézt přehled oddělení/divizí vybraných mezinárodních organizací, které se hodnocením rozvojových projektů a jejich efektivitou zabývají.

Jak si můžeme všimnout, existence konkrétní instituce v rámci daných mezinárodních organizací nebyla vždy samozřejmá. Jediná Světová banka vytvořila fungující evaluační instituci již v 70. letech, ostatní organizace vytvořily samostatné oddělení až kolem roku 2000. OECD dokonce dosud žádnou takovou instituci či výbor nevytvořila a rozvojové projektů a jejich efektivitu hodnotí relativně nejméně efektivně.

Obecně vzato lze shrnout, že se uvedené organizace, podobně jako jiné organizace či státy, které poskytují rozvojovou pomoc, zaměřují na hodnocení efektivit výhradně na úrovni realizace projektu, potažmo posuzování jeho návratnosti ve smyslu udržitelnosti. Například stavba školy je tak hodnocena způsobem „škola byla postavena“, případně „v příslušném školním roce absolvovalo tolik a tolik studentů“. Nebere se však už ohled na to, jestli studijní obory reflektují poptávku po pracovní síle, jestli tedy existuje pro absolventy patřičné uplatnění, zda se počítá s nástupem lokálních učitelů pro situaci odchodu těch, kteří ve škole pracují ještě v rámci rozvojového projektu a jsou tak najatí poskytovatelem projektu, jestli má škola do-



→ **Tabulka č. 1 » Způsob hodnocení rozvojových projektů a jejich efektivity v rámci mezinárodních organizací**

Mezinárodní organizace	Oddělení pro hodnocení efektivity, webové stránky s informacemi	Období	Hodnocení efektivity
Rozvojový program Organizace spojených národů (UNDP)	Office of Evaluation and Strategic Planning (OESP)	Do 1996	U programů s hodnotou menší než 1 milion USD manažeři pro danou zemi rozhodli, zda se provede zhodnocení. Povinné hodnocení projektů s hodnotou vyšší než 1 milion USD. Dodržování povinných hodnocení bylo nižší než 80 %.
	Evaluation Office (EO)	1996–1999	
	Independent Evaluation Office (IEO) http://web.undp.org/evaluation/evaluation-office.shtml	Od 1999 do současnosti	Vydávání každoročních reportů a dalších zpráv. Hodnoceno fungování UNDP jako celku a jevy ve světové ekonomice. Nejsou hodnoceny konkrétní projekty a jejich dopady.
Světová banka (WB)	Operations Evaluation Department http://ieg.worldbankgroup.org/	Od 1973 do současnosti	Hodnotí aktivity Skupiny Světové banky. Hodnocení na úrovni země, odvětví a projektů. Detailně (kvantitativně i kvalitativně) zhodnoceno cca 25 % všech uskutečněných projektů. Hodnocení projektů děleno na velmi uspokojivé, uspokojivé, mírně uspokojivé, mírně neuspokojivé a neuspokojivé. Hodnocení pravděpodobnosti udržitelnosti a dopadu na institucionální rozvoj v zemi příjemce.
Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)	DAC Network on Development Evaluation http://www.oecd.org/development/evaluation/		Nejedná se o speciální instituci/oddělení, spíše o skupinu konzultantů postavenou vždy za konkrétním účelem. Efektivita se nehodnotí na projektové bázi, ale ryze nekvantifikované na základě plnění cílů Pařížské deklarace, úrovně multilaterální spolupráce a komunikace, úrovně příspěvku k udržování míru, podpory good governance. OECD má sice definovaná kritéria pro hodnocení rozvojových projektů, ale alespoň veřejně tato hodnocení nesdílí.
Mezinárodní měnový fond (IMF)	Office of Internal Audit and Inspection	Do 1996	Téměř žádné hodnocení projektů.
	Evaluation Group of Executive Directors	1996–2001	Zkušební období pro hodnocení efektivity projektů z různých oblastí bez jasné organizace hodnocení.
	Independent Evaluation Office (IEO) http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/ieohome.aspx	Od 2001 do současnosti	Instituce nezávislá na vedení IMF. Vydávání každoročních reportů a dalších zpráv. Nejsou hodnoceny všechny projekty.

Pramen: Banerjee, He (2003); vlastní zpracování

statečnou kapacitu nebo jestli není naopak příliš velká na daný region, jestli se při zpětném pohledu dá hovořit o vhodně zvolené lokalitě, zda existují dobré vyhlídky na samostatné dlouhodobé fungování školy atd. Dále tu máme také otázku, jak by

skutečnost vypadala, kdyby daný projekt nebyl realizován vůbec.

Jednoznačně nejpodrobnější a nejkonkrétnější analýzy vytváří Světová banka. Ve svých reportech a studiích se zabývá nejen obecným posouzením

situace v rozvojovém světě, ale také se snaží o kvantitativní i kvalitativní zhodnocení svých realizovaných projektů, tedy poskytnutých úvěrů.⁴ Tyto zprávy jsou veřejně dostupné na webových stránkách, což je také rozdíl oproti dalším posuzovaným organizacím.

OECD jako organizace, která v současnosti v největší míře propojuje rozvojové aktivity jednotlivých poskytovatelů rozvojové pomoci i zemí příjemců, nedisponuje žádnou specializovanou institucí či útvaru, který by se věnoval hodnocení efektivity. Níže popsané snahy o harmonizaci potřeb rozvojových zemí a rozvojových aktivit a programů donorů, tak sice byly postaveny na odborné diskuzi, ale postrádají nástroj pro další měření a zvyšování efektivity. DAC definovalo pět základních kritérií pro hodnocení rozvojové pomoci (OECD, 1991):

1. Relevantnost – rozsah, ve kterém rozvojová činnost odpovídá prioritám cílové skupiny, příjemce a dárce, přičemž platnost těchto priorit po celou dobu realizace projektu a výhledově i po ní.
2. Efektivita – míra, do jaké rozvojová aktivita dosáhne svých vytyčených cílů, a příčiny úspěchu/neúspěchu jejich dosažení.
3. Nákladová efektivita – vyhodnocení toho, jestli byl zvolen správný přístup ve vztahu na využití prostředky, resp. jestli se jejich využitím dosáhlo maximálního možného výstupu v předpokládaném čase; nutné porovnávat výsledný zvolený přístup a výsledky s alternativními přístupy a výsledky, v rámci nichž by byly vstupy použity jiným způsobem.
4. Dopady – pozitivní a negativní změny přímo či nepřímo, úmyslné i neúmyslné vyvolané rozvojovou činností; jedná se o dopady na místní so-

ciální, ekonomické, environmentální či jiné prostředí.

5. Udržitelnost – pravděpodobnost toho, že pozitivní dopady rozvojové aktivity budou z pohledu finančního, environmentálního, personálního či jiného budou trvat i po ukončení aktivit poskytovatele rozvojové pomoci.

Do jaké míry je OECD schopna výše uvedená kritéria hodnotit a po realizaci projektu měřit, je otázka, která v současné chvíli nemá odpověď. Z logiky věci vzato není pochyb o tom, že v rámci co neefektivnějšího využívání zdrojů existující studie mapující efektivitu rozvojových projektů. Tyto pravděpodobně existující analýzy však nejsou veřejně dostupné, nenacházejí se na webových stránkách, ani nejsou součástí relativně velkého množství publikací, které OECD, resp. DAC vydává.

Důležité je také vnímat (ne)závislost kontrolních oddělení a divizí zabývajících se evaluací projektů. Je podstatné, aby tyto instituce byly pokud možno co nejméně závislé na řídicích orgánech organizací, aby tak na ně byl vyvíjen co nejmenší tlak, nebo pokud možno žádný, na výsledky hodnotících řízení.

V návaznosti na uvedené skutečnosti dostáváme část odpovědi na otázku „proč není rozvojová pomoc dostatečně efektivní“. Jedná se o nedostatečné množství informací z již uskutečněných rozvojových projektů, které by mohly ve velké míře napomoci pro efektivnější využívání zdrojů v rámci dalších projektů. To souvisí s nedostatkem vědeckých podkladů, které jsou nutné pro správné rozhodnutí již při plánování projektu, přičemž hovoříme jak o kvantitativních informacích, tak o těch souvisejících s prostředím implementace, předpokládanými podmínkami pro fungování projektu a využitelnosti v budoucnosti.

⁴ Skupina Světové banky poskytuje finanční a technickou pomoc pro rozvojové účely v rozvojových zemích. Jejím cílem je tak snížit chudobu a přispět k ekonomicko-sociálnímu rozvoji v rozvojovém světě. Skupina Světové banky se skládá z pěti organizací, které se věnují rozvojovým aktivitám. Světová banka poskytuje zejména bezúročné a nízké úročené úvěry, které mají podporovat investice zejména ve školství, zdravotnictví, veřejné správě, infrastruktuře, rozvoji finančního a soukromého sektoru, zemědělství a péči o životní prostředí. Některé z projektů Světové banky jsou spolufinancovány s vládami, dalšími multilaterálními institucemi, obchodními bankami, agenturami pro vývozní úvěry a investory ze soukromého sektoru. Více: The World Bank (2015).

Samozřejmě, ne všechny dopady rozvojových projektů jsou měřitelné a efektivita nemusí být vždy kvantifikovatelná. Argumenty pro současný stav hodnocení efektivity obsahují dva základní prvky. První se týká otázky, zda pokud by měřitelnost výsledků a kvantifikovatelnost efektivity rozvojových projektů byla kritériem pro přidělení prostředků a realizaci projektu samotného, hrozilo by riziko, že by relativně široká řada projektů, jejichž dopady není možné číselně vyjádřit, byla zamítnuta nebo by na jejich úkor byly realizovány projekty, které by disponovaly možností snadného vyhodnocení. Druhý argument z tohoto vychází a tvrdí, že výše popsané úskalí by vedlo téměř k nečinnosti orgánů zabývajících se realizací rozvojových projektů (Banerjee, 2003: 12).

3. Efektivita čínské rozvojové pomoci

Čínský stát nedisponuje žádnou institucí, která by se věnovala hodnocení rozvojových projektů, resp. jejich efektivit. V čínských politických podmínkách, které nepřipouští neúspěch státních aktivit, se ani nedá předpokládat, že by se rozvojový projekt oficiálně prohlásil za neúspěšný či neefektivní. To ostatně velmi nerady dělají i západní instituce a mezinárodní organizace, které si takové soudy mohou dovolit.

Z důvodů uvedených výše není možné zcela oddělit vliv čínské rozvojové pomoci od rozvojových prostředků poskytnutých ostatními donory. Proto nelze určit kvantifikovaný vztah mezi poskytnutou čínskou rozvojovou pomocí a mírou chudoby, ekonomického růstu či jiným ekonomickým nebo rozvojovým indikátorem.

Cíle čínské rozvojové pomoci jsou z velké míry odlišné od cílů tradičních donorů. Zatímco západní poskytovatelé rozvojové pomoci kladou důraz na prodemokratičnost režimů přijímajících zemí a za cíl rozvojové pomoci prohlašují udržitelný ekonomicko-sociální rozvoj dané rozvojové země, aniž by z těchto svých rozvojových aktivit sami těžili výhody do budoucna, Čína si udržuje stále svůj specifický přístup.

Základním kamenem pro poskytování rozvojové pomoci je tzv. princip oboustranného prospěchu vycházející již z Pěti principů pro mírovou spolupráci z roku 1954 (Xinhua, 2005). Tento princip, který čínská vláda veřejně prohlašuje za stále platný, vyžaduje zisk určitého prospěchu nejen v rámci mezinárodního obchodu a investičních aktivitách, ale také při poskytování rozvojové pomoci. Tento faktor tedy staví čínskou rozvojovou pomoc do jiného světla v porovnání s rozvojovými projekty západních zemí, které vlastní prospěch (alespoň oficiálně) nevnímají jako faktor, který by měl při cílení rozvojové pomoci hrát roli.

Posuzování efektivit rozvojové pomoci tak nemůže být pouze jednostrannou záležitostí. Pokud je cílem rozvojového projektu dosažení prospěchu jak pro přijímající zemi, tak pro Čínu samotnou, nebylo by racionální soudit efektivitu a úspěšnost projektu jen na základě užitku, který projekt přinese přijímající zemi.

Zapojení Číny do mezinárodního systému poskytování rozvojové pomoci je prozatím nekoordinované. Čína své rozvojové aktivity nekoordinuje s žádným jiným subjektem a trvá na svém vlastním přístupu k poskytování bilaterální pomoci. Ten byl formulován v roce 1964 v rámci Osmi zásad pro poskytování hospodářské a technické pomoci do cizích zemí (China.org, 2011). Tato sada pravidel je stále v platnosti. Čína, coby sama rozvojová země, si klade právo na to, aby veškeré mezinárodní aktivity měly oboustranný přínos. V rámci poskytování zahraniční pomoci si navíc neklade žádné politické podmínky nebo nároky z oblasti lidských práv, uskutečňování reform, zavádění demokracie atp. To je naopak velmi blízké vyspělým zemím, členům DAC.

Zájmem Číny navíc není publikovat data související s rozvojovou pomocí což je jasnou podmínkou pro členské země. Zatímco členské země DAC mají povinnost zveřejňovat objemy, lokalitu i formu své rozvojové pomoci, Čína tyto informace veřejně nepublikuje, ani neposkytuje data žádným mezinárodním organizacím. Vyspělé země přitom transparentnost dat považují za elementární pod-

mínku efektivity rozvojové pomoci, protože jediné tak je možné rozvojovou pomoc efektivně plánovat, měřit její dopady a využívat synergického efektu jak pro poskytovatele, tak příjemce rozvojové pomoci (Grimm, 2011: 2). Důvodů pro nezveřejňování dat čínskou stranou může být několik. Je možné, že vzhledem k organizaci poskytování čínské rozvojové pomoci a jejímu křížení v rámci vykazování zahraničních investic, není sama čínská strana schopna svoji rozvojovou pomoc vyčíslit. Čínská nevěle v oblasti nezveřejňování dat může být spojená také s vlastním stádiem rozvoje a obavou z ohlasu veřejnosti, která by na věnování prostředků do zahraničí nemusela reagovat příliš pozitivně. Vzhledem k individuálnímu přístupu k rozvojovým projektům by Číně nemusela prospět ani vzájemná konkurence přijímajících zemí, pokud by znaly podmínky poskytnutí rozvojové pomoci jiným rozvojovým zemím (Lancaster, 2007).

Čína se účastnila konference OECD v Paříži i Accře, avšak ne jako země poskytující rozvojovou pomoc, ale jako země tuto pomoc přijímající. Nepřijala tak požadavky, které jsou na členské země kladeny. Celkově vzato se nezdá, že by na tomto svém postavení chtěla Čína cokoli měnit. Její nezávislost, samostatnost a neexistující omezení ze strany jakékoli mezinárodní instituce jí dodává na mimořádném postavení, které v rámci světové ekonomiky zaujímá.

Velkou zprávou v této otázce byl čínský souhlas s dokumenty vzniklých na konferenci OECD v Busanu, ale i zde si Čína pro sebe a pro ostatní rozvojové země vydobyla výjimku a stanovenými pravidly se potenciálně vůbec nebude muset řídit. Samostatnost čínského jednání vyvolává další diskuzi. Tradiční donoři se snaží Čínu co nejvíce vtáhnout do svých řad, aby měli její jednání pod kontrolou, ale to je samozřejmě to poslední, o co by čínští představitelé stáli. Zdá se tedy, že Čína efektivitě systému poskytování rozvojové pomoci příliš nepřispěje. Přes její gesta a pozitivní kroky je její suverenita v této rozvojové oblasti stejně odolná, jako byla před několika desetiletími. Na druhou stranu, rozvojové země, kterým nevyhovuje

přístup tradičních donorů, kteří pro poskytnutí rozvojové pomoci často kladou neústupné politicko-ekonomické podmínky, si chválí čínský přístup a vidí v něm zajímavou alternativu k obtížně získatelné pomoci od západních donorů.

Čína nedisponuje žádnou specializovanou institucí, která by se věnovala hodnocení efektivity rozvojové pomoci. Čínská rozvojová pomoc je přímo navázána na záměry čínské vlády, a proto není možné ani to, aby její případná kontrola byla nezávislá na řídicích orgánech státního aparátu.

4. Efektivita alokace čínské rozvojové pomoci v Africe

V této části článku bude analyzováno, jestli Čína poskytuje rozvojovou pomoc zemím, které ji potřebují nejvíce, a u nichž se dá předpokládat, že ji dokážou co nejefektivněji využít. Pro takové zkoumání je potřeba pracovat s co nejkompletnějším a nej kvalitnější souborem dat.

Vyčíslený objem čínské rozvojové pomoci a její konkrétní zaměření založené na charakteru rozvojových projektů a povaze přijímajících zemí nejsou čínskou stranou zveřejňovány. Informace, které sdílí s vnějším světem, bývají nekonkrétní a neúplné. Snahy čínské rozvojové projekty vyčíslit a blíže popsat tak musejí být založeny na mravenčí práci při zkoumání všech možných dostupných materiálů, publikovaných zejména v tisku a na internetu, případně na zprávách přijímajících zemí. Proto bude v této kapitole využito databáze, která byla zpracována Centrem pro globální rozvoj (Center for Global Development, 2013). V té bylo zpracováno a co nejpodrobněji popsáno 1697 projektů v 51 afrických zemích, které byly realizovány v letech 2000 až 2011. Tato databáze je v současné chvíli naprosto unikátní, ještě žádné podobné organizaci se nepodařilo z této oblasti shromáždit tolik dat.

Ve své podstatě by rozvojová pomoc měla být poskytována především těm zemím, které trpí nejvyšší mírou chudoby. Tento faktor bude na dalších stranách zkoumán ve vztahu k úrovni HDP na oby-



vatele afrických zemí (The World Bank, 2015) a ke stupni rozvoje dané africké země vyjádřeném indexem lidského rozvoje (Human Development Index, HDI) (UNDP, 2014c).

K posouzení efektivity fungování státních institucí a toho, zda tyto instituce dokážou čínskou rozvojovou pomoc efektivně zpracovat, bude využito dvou ukazatelů, jejichž mapováním se zabývá Světová banka. Jsou jimi míra efektivity vládního hospodaření (Government Efficiency) a schopnost kontrolovat korupci v rámci státních institucí (Control of Corruption) (The World Bank Group, 2014).

4.1 Čínská rozvojová pomoc v Africe ve vztahu ke stupni rozvoje jednotlivých zemí

Pro posuzování úrovně rozvoje a vývinu rozvoje v čase jsou a byly využívány různé ukazatele a indexy. Valná většina z nich je odvozena od hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele či hrubého národního příjmu (HNP)⁵ na obyvatele nebo od podobného ekonomického ukazatele.⁶

Úroveň HDP je tedy faktorem, který naznačuje, na jakém stupni rozvoje se jednotlivé země pohybují. Rozvojová pomoc by měla být ze své podstaty nejvíce poskytována těm zemím, které se nacházejí na nejnižších úrovních rozvoje, aby měly větší šanci se přiblížit více rozvinutým zemím.

Grafy č. 2 a 3 ukazují závislost čínské rozvojové pomoci poskytnuté africkým zemím a jejich úrovně HDP na obyvatele, kterou budeme chápat jako kritérium pro posouzení stupně rozvinutosti (podrobná data viz The World Bank, IBRD – IDA, 2015).

Jak můžeme pozorovat v grafu č. 2, který ukazuje zprůměrované hodnoty afrických zemí ve sledovaném období let 2000 až 2011, čínská rozvojová pomoc plynoucí do afrických zemí s místní úrovní HDP souvisí. Pomineme-li oblast grafu kolem nuly,

kde se nacházejí země, které vykazují nízké úrovně jak HDP na obyvatele, tak příjmů z poskytované rozvojové pomoci, můžeme sledovat nepřímou úměrnost mezi čínskou poskytovanou rozvojovou pomocí a HDP na obyvatele. Platí tedy, že čím nižší je HDP per capita africké země, tím vyšší je čínská rozvojová pomoc, která do ní směřuje.

Dle výše uvedeného tedy lze tvrdit, že alokace čínské rozvojové pomoci do afrických zemí založená na HDP per capita coby ukazateli stupně jejich rozvinutosti, je efektivní, čili je poskytována do těch zemí, které nejvíce potřebují přísun zahraničního kapitálu a zahraniční pomoc v rámci rozvojových projektů.

V grafu č. 3 jsou zahrnuty všechny hodnoty všech afrických zemí ve všech sledovaných letech. Tento graf jen potvrzuje výše uvedené tvrzení. Až na dvě extrémální hodnoty ve střední části grafu lze pozorovat nepřímou úměrnost vyjádřenou křivkou hyperboly.

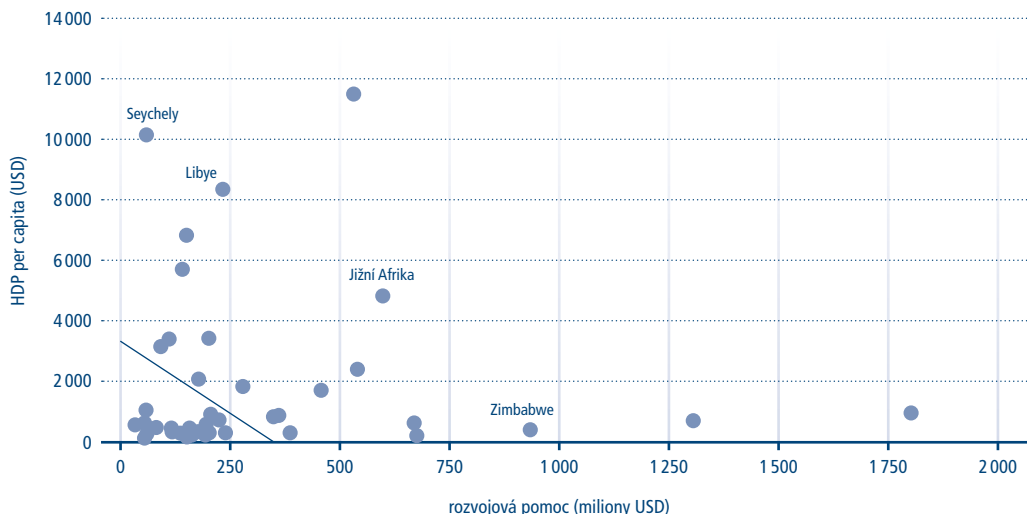
Rozvoj však není pouze procesem, který se týká jen ekonomických veličin. Jeho cílem je zejména zlepšení životní úrovně obyvatelstva dané země, a proto se týká celé řady aspektů lidského života. Na této myšlence byly založeny také indexy, které byly vyvinuty mezinárodními organizacemi pro sledování vývoje ekonomicko-sociálního rozvoje v čase a pro srovnávání stupňů rozvoje jednotlivých zemí. Mezi tyto indexy můžeme zařadit také nejpoužívanější Index lidského rozvoje (Human Development Index, HDI).

HDI bylo poprvé použito v roce 1990 v první zprávě o stavu lidského rozvoje zpracované Rozvojovým programem OSN. Vznik a využívání HDI má samo o sobě potvrzovat, že člověk a jeho životní podmínky jsou (na rozdíl od ekonomického růstu, který byl nejdůležitějším rozvojovým aspektem v předchozím období) tím jediným měřítkem pro posuzování úrovně rozvoje v zemi. HDI je geometrickým průměrem tří dílčích indexů – dlouhého

⁵ Pro možnost srovnání těchto ukazatelů jsou hodnoty vyjadřovány v paritě kupní síly USD.

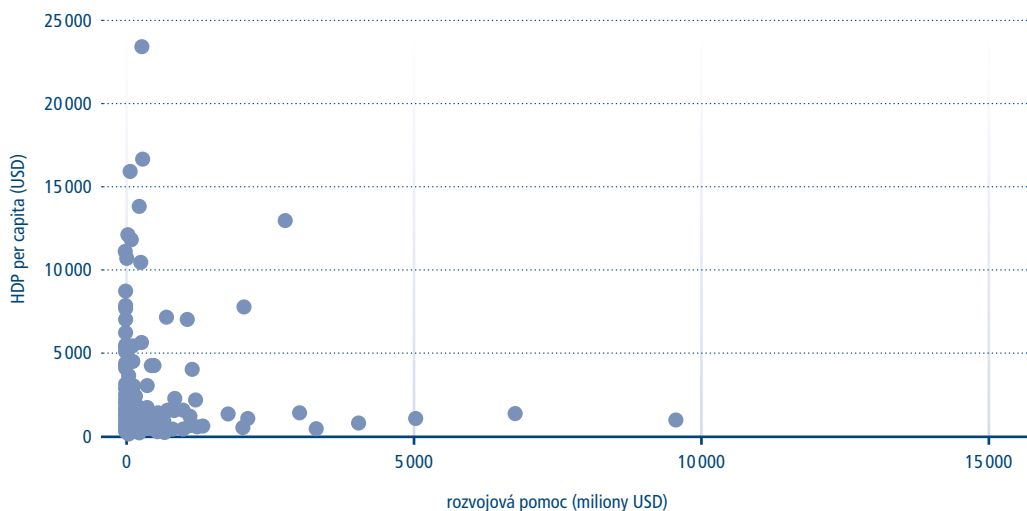
⁶ Hrubý národní produkt lze vyjádřit jako hrubý domácí produkt snížený o získané příjmy ze zahraničních aktiv vlastněnými příslušníky dané země a zvýšený o odliv příjmů z vlastněných aktiv zahraničními investory. HNP tak přesněji vyjadřuje hodnotu aktiv, kterou daná ekonomika disponuje.

Graf č. 2 » Závislost čínské rozvojové pomoci a HDP per capita afrických zemí (zprůměrovaná data pro období 2000–2011)



Pramen: The World Bank, IBRD — IDA (2015); Center for Global Development (2013); vlastní výpočty a zpracování

Graf č. 3 » Závislost čínské rozvojové pomoci a HDP per capita afrických zemí (zahrnuta všechna data pro období 2000–2011)



Pramen: The World Bank, IBRD — IDA (2015); Center for Global Development (2013); vlastní výpočty a zpracování



a zdravého života, vzdělanosti a životní úrovně (UNDP, 2014a). HDI se využívá mimo jiné při hodnocení rozdílných vládních politik zemí, které se pohybují na srovnatelné úrovni HDI (UNDP, 2014c).

Tento index je tedy komplexnější než samotný ukazatel HDP na obyvatele, který je vedle vzdělanosti a životní úrovně pouze jedním ze tří dílčích indexů HDI. HDI tak mapuje lépe neekonomické aspekty rozvoje.

Graf č. 4 ilustruje závislost čínské rozvojové pomoci poskytované do afrických zemí a jejich HDI (podrobná data viz UNDP, 2014b). Na rozdíl od vztahu čínské rozvojové pomoci a HDP per capita zde nelze pozorovat žádnou závislost ani v jednotlivých oblastech grafu.

Čínská rozvojová pomoc plynoucí do afrických zemí se tedy evidentně neřídí rozvinutostí afrických zemí mimo ekonomické faktory. Lze tedy tvrdit, že čínská strana se při rozhodování o alokaci rozvojové pomoci zabývá otázkou ekonomické vy-

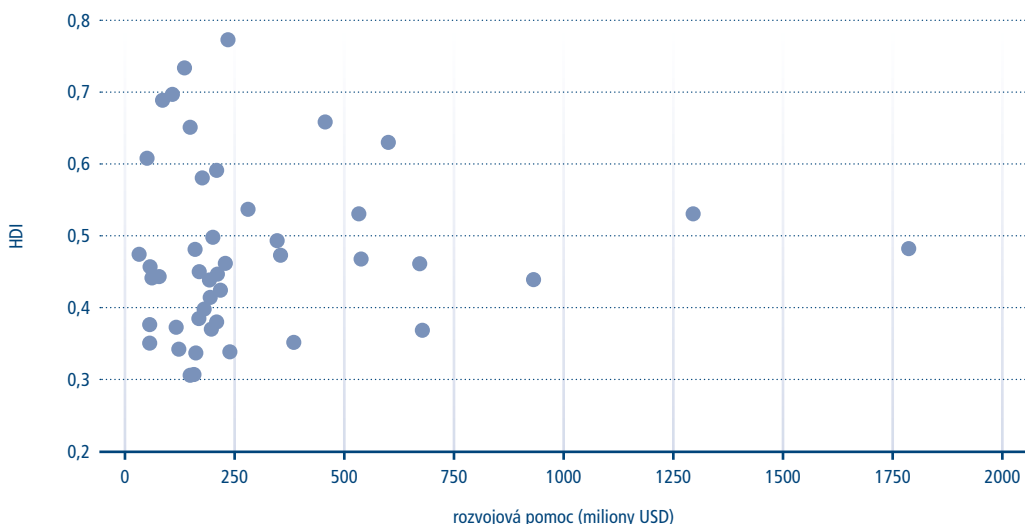
spělosti země, ale nebere v úvahu neekonomické aspekty z oblasti vzdělanosti, zdravotní péče atp.

4.2 Čínská rozvojová pomoc v Africe ve vztahu k efektivitě fungování státních institucí

V další analýze budeme vycházet z předpokladu, že rozvojová pomoc může být efektivní pouze tehdy, pokud směřuje do takové země, která s ní umí efektivně pracovat a efektivně ji využít. K tomu je potřeba, aby vlády přijímající země pracovaly dostatečně efektivně a aby země vykazovala co nejnížší míru korupce.

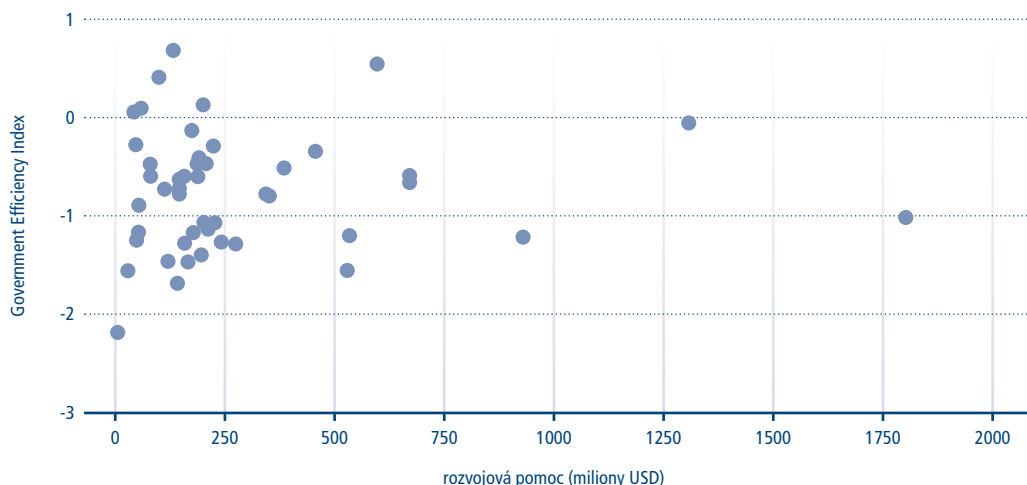
Pro tuto analýzu bude využito dat získaných z databáze Světové banky. Konkrétně se bude jednat o data z projektu Světové banky, který nese název Worldwide Governance Indicators (WGI) a obsahuje 6 dimenzí mapujících úroveň governance: (1) vliv a zodpovědnost, (2) politická stabilita a absence násilí, (3) efektivita fungování vlády,

Graf č. 4 » *Závislost čínské rozvojové pomoci a HDI afrických zemí (zprůměrovaná data pro období 2000–2011)*



Pramen: UNDP (2014a); Center for Global Development (2013); vlastní výpočty a zpracování

Graf č. 5 » Závislost čínské rozvojové pomoci a hodnot Government Efficiency Index afrických zemí (zprůměrovaná data pro období 2000–2011)



Pramen: The World Bank Group (2014); Center for Global Development (2013); vlastní výpočty a zpracování

(4) kvalita v legislativní oblasti, (5) úloha právního státu a (6) kontrola korupce. V následující analýze bude využito dvou z těchto šesti dimenzí, a sice efektivity fungování vlády (index efektivního fungování vlády, tzv. Government Efficiency Index) a kontroly korupce (index kontroly korupce, tzv. Control of Corruption Index) (The World Bank, 2014).

Government Efficiency Index odráží kvalitu formování a implementaci politik, důvěryhodnost vlády, kvalitu veřejných služeb, jejich nezávislost na politických tlacích a vnímání kvality veřejných služeb veřejností. Index dosahuje hodnot od -2,5 (nízká efektivita fungování a slabá výkonnost vlády) do +2,5 (vysoká efektivita fungování i výkonnost vlády).

Control of Corruption Index odráží veřejné vnímání toho, do jaké míry je veřejná moc vykonávána pro soukromý užitek, a to jak prostřednictvím jak drobných, tak i vyšších forem korupce, a míru, do jaké se elity a jejich soukromé zájmy reflektují do politických rozhodnutí. Index dosahuje stejně

jako Government Efficiency Index hodnot od -2,5 do +2,5 (The World Bank Group, 2014).

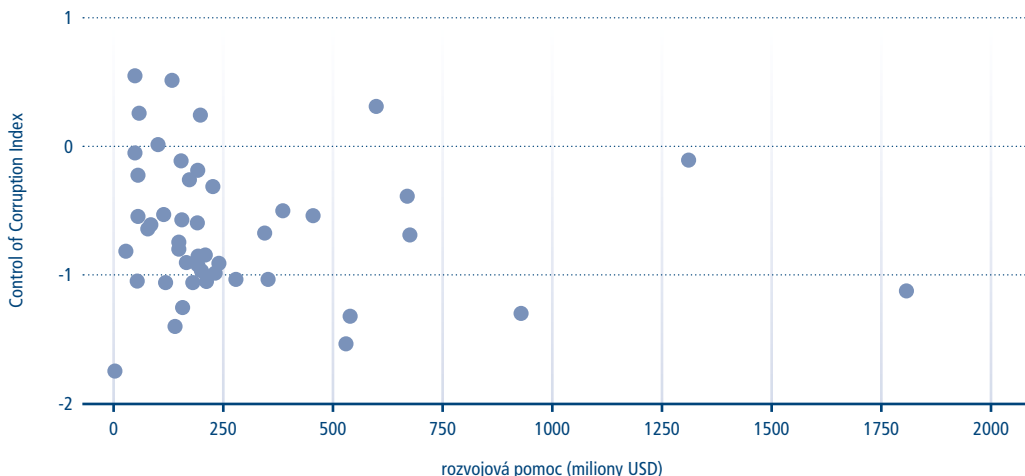
Graf č. 5 sleduje vztah čínské rozvojové pomoci africkým zemím a hodnot jejich Government Efficiency Index.

Je zřejmé, že mezi čínskou rozvojovou pomocí do afrických zemí a hodnotami jejich Government Efficiency Index není žádná viditelná závislost. Africké země se obecně vyznačují velmi nízkými hodnotami tohoto indexu (detailní data viz The World Bank Group, 2014). Čínská strana zjevně nebere v úvahu efektivitu fungování afrických vlád, potažmo to, jak dokážou s rozvojovou pomocí naložit.

Kontrolu korupce, resp. závislost čínské rozvojové pomoci plynoucí do afrických zemí a hodnot jejich Control of Corruption Index mapuje graf č. 6. Jak je zřejmé, i v tomto případě nelze vysledovat vztah, který by oba faktory charakterizoval. Čína se při svých rozhodnutích ohledně alokace rozvojové pomoci evidentně nesoustředí na úroveň korupce v přijímající zemi (konkrétní hodnoty viz The World Bank Group, 2014).



→ **Graf č. 6 » Závislost čínské rozvojové pomoci a hodnot Control of Corruption Index afrických zemí (zprůměrovaná data pro období 2000–2011)**



Pramen: The World Bank Group (2014); Center for Global Development (2013); vlastní výpočty a zpracování

Podle výsledků analýzy nejsou efektivitu fungování afrických vlád ani místní úroveň korupce faktory, které by byly určující při alokaci čínské rozvojové pomoci v regionu. Na základě provedených analýz lze tvrdit, že se motivy Číny při její alokaci soustředí na jiné oblasti než na politické, a že se čínská strana také nezajímá o další uplatnění prostředků, které rozvojovým zemím poskytne. Výsledek jejich rozvojových aktivit se nezdá být stěžejní. Z výše provedené analýzy vyplývá spíše fakt, že důležitější je pro Čínu zlepšování a udržování vztahů s vládami přijímajícími zemí, ať už se jedná o státy, které fungují na základě jakýchkoli principů.

Vzhledem k tomu, že Čína nepodporuje ty africké vlády, kterým se daří dosahovat relativně vyšších hodnot Government Efficiency Index a Control of Corruption Index, lze tvrdit, že ani v tomto úhlu pohledu Čína nealokuje svoji rozvojovou pomoc příliš efektivně, tedy tak, aby dosáhly co největšího užítku pro přijímající zemi a její obyvatelstvo.

5. Závěr

Rozvojová pomoc je prostředkem jejich poskytovatelů pro ovlivňování situace v rozvojových zemích. Podle standardů vyspělého světa by měla vést ke zlepšení životní úrovně obyvatelstva přijímající země. Hodnocení její efektivity se často vztahuje ke zvyšování HDP per capita nebo HND per capita, případně k pozitivním trendům vývoje složených indexů typu indexu lidského rozvoje. Měření efektivity rozvojové pomoci je však natolik komplikované, že žádný z přístupů aplikovaných do současnosti nedokázal tuto efektivitu uchopit natolik komplexně, aby nebyl zpochybnitelný.

Samotná skutečnost, že se mezinárodní organizace i jednotliví poskytovatelé rozvojové pomoci snaží o hodnocení její efektivity, je jistě přínosné. Prostředky plynoucí do rozvojových zemí v podobě rozvojové pomoci nejsou zanedbatelné a je potřeba, aby jejich dopady byly pro přijímající země co možná nejpozitivnější. Současný globalizovaný svět je navíc již natolik propojený, že spolupráce

jednotlivých donorů již není jen líbivou myšlenkou, ale stává se i potřebnou nutností.

Posuzování efektivity rozvojové pomoci Číny je o to náročnější, že se čínská rozvojová pomoc vyznačuje podstatně odlišnými rysy v porovnání s rozvojovou pomocí tradičních poskytovatelů z vyspělého světa, kteří již pro hodnocení efektivity mají vypracované své metodiky. Situaci dále sťažuje skutečnost, že sama Čína neposkytuje dostatek kvalitních údajů o své rozvojové pomoci a nezapojuje se příliš do multilaterální diskuze na téma spolupráce v oblasti poskytování rozvojové pomoci.

V závěrečné části studie byla provedena analýza efektivity alokace čínské rozvojové pomoci, která by měla naznačit, jestli je čínská rozvojová pomoc poskytována do zemí s potenciálem rozvojovou pomoc co nejefektivněji využít. Efektivita byla analyzována u rozvojových zemí afrického kontinentu ve vztahu ke stupni rozvoje jednotlivých zemí (pomocí ukazatelů HDP per capita a indexu lidského rozvoje) a ve vztahu k efektivitě fungování státních institucí (pomocí tzv. Government Efficiency Index a Control of Corruption Index). Výsledky analýzy lze shrnout v následujících bodech:

1. Mezi čínskou poskytovanou rozvojovou pomocí a HDP na obyvatele platí vztah nepřímé úměrnosti. Platí tedy, že čím nižší je HDP per capita africké země, tím vyšší je čínská rozvojová pomoc, která do ní směřuje. Alokace čínské rozvojové pomoci do afrických zemí založená

na HDP per capita coby ukazateli stupně jejich rozvinutosti, je efektivní, čili je poskytována do těch zemí, které nejvíce potřebují přísun zahraničního kapitálu a zahraniční pomoc v rámci rozvojových projektů.

2. Nelze pozorovat žádnou závislost čínské rozvojové pomoci poskytované do afrických zemí a jejich HDI. Čína tedy při alokaci rozvojové pomoci nezohledňuje rozvinutost afrických zemí mimo ekonomické faktory.
3. Mezi čínskou rozvojovou pomocí do afrických zemí a hodnotami jejich Government Efficiency Index, případně Control of Corruption Index není žádná závislost. Čínská strana při alokaci rozvojové pomoci nebere v úvahu efektivitu fungování afrických vlád, potažmo to, jak efektivně dokážou získané prostředky využít.

Z výše uvedeného vyplývá, že alokace čínské rozvojové pomoci v afrických zemích není příliš efektivní, resp. nedá se předpokládat, že bude přijímacími zeměmi efektivně využita.

Posuzování efektivity rozvojové pomoci bude jistě tématem ekonomického výzkumu i v budoucnu. Faktorů, které je třeba zohlednit a jejichž váhu je třeba určit, je nepřeberné množství. Vzhledem k rostoucím nárokům na finanční efektivitu poskytnutých prostředků a k důrazu na rostoucí ekonomicko-sociální úroveň v rozvojových zemích, která by podpořila i růst rozvinutého světa, však lze očekávat, že tomuto tématu bude věnováno stále více prostoru.

LITERATURA A PRAMENY

1. BANERJEE, A. V., HE, R. (2003): *Making aid work*. Boston Rerview/MIT Press
2. BURNSIDE, C., DOLLAR, D. (2000): Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4. Dostupné z: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/117311?sid=21105981043463&uid=3737856&uid=2&uid=4>
3. CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (2013): *China's Development Finance to Africa: A Media-Based Approach to Data Collection*. Working Paper 323. Dostupné z: <http://www.cgdev.org/publication/chinas-development-finance-africa-media-based-approach-data-collection>
4. CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (2015): *About CGD*. Dostupné z: <http://www.cgdev.org/page/about-cgd>
5. CHINA.ORG (2011): *Foreign Aid Policy*. [online] [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-04/21/content_22410897.htm



6. DEVARAJAN, S., EASTERLY, W., PACK, H. (2002): *Low Investment is not the Constraint on African Development*. Working Paper No. 13. Center for Global Development. Dostupné z: http://willameasterly.files.wordpress.com/2010/08/38_easterly_devarajan_pack_lowinvestmentisnottheconstraintonafri-candevlopment_prp.pdf
7. EASTERLY, W. (2003): Can Foreign Aid Buy Growth? *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3
8. GRIMM, S. (2011): *Transparency of Chinese Aid: An analysis of the published information on Chinese external financial flows*. Centre for Chinese Studies
9. HASHMI, N., BIRDSALL, N., KHARAS, H. (2014): *The Quality of Official Development Assistance*. Center for Global Development. Dostupné z: <http://www.cgdev.org/publication/quality-official-development-assistance-2014>
10. IMF (2015): *Independent Evaluation Office*. [online] [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://www.imo-imf.org/imo/pages/imohome.aspx>
11. KRAAY, A. (2005): *Aid, Growth, and Poverty*. The World Bank. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/kraay.pdf>
12. LANCASTER, C. (2007): *The Chinese Aid System*. Center for Global Development
13. OECD (1991): *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39119068.pdf>
14. OECD (2015): *Evaluation of development programmes*. [online] [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/development/evaluation/>
15. THE WORLD BANK (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Dostupné z: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf
16. THE WORLD BANK (2014): *Worldwide Governance Indicators*. [online] [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
17. THE WORLD BANK (2015): *What We Do*. [online] [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>
18. THE WORLD BANK, IBRD – IDA (2015): *Data: GDP per capita (current US\$)*. [online] [cit. 2015-01-31]. Dostupné z: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries?display=default>
19. THE WORLD BANK GROUP (2014): *Independent Evaluation Group*. [online] [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://ieg.worldbankgroup.org/>
20. UNDP (2014 a): *Human Development Index and its components*. Human Development Reports. [online] [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>
21. UNDP (2014 b): *Human Development Index trends, 1980–2013*. Human Development Reports. [online] [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>
22. UNDP (2014 c): *Human Development Reports*. [online] [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: <http://hdr.undp.org/en/data>
23. UNDP (2014 d): *Independent Evaluation Office*. [online] [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://web.undp.org/evaluation/evaluation-office.shtml>
24. XINHUA (2005): *Five principles of peaceful coexistence*. [online] [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: http://news.xinhuanet.com/english/2005-04/08/content_2803638.htm

KLÍČOVÁ SLOVA

efektivita, rozvojová pomoc, Čína, alokace

Efficiency of Chinese development assistance**ABSTRACT**

Development assistance plays relatively significant role in supporting economic and social development in the developing world. Its effective provision providing of development assistance is the critical factor for the development in recipient countries. China, as one of the major players in the world economy, is increasingly focusing on providing of the development assistance. The aim of this article is reviewing various approaches to evaluating the efficiency of development assistance and an assessment of the efficiency of Chinese development assistance, as probably an emerging phenomenon in the developing world. Due to difficulties of quantification of the development assistance efficiency as a whole, this article focuses primarily on the assessment of the allocation efficiency of Chinese development assistance as the necessary prerequisite for its further effective utilization. This will be achieved by analyzing the allocation efficiency of Chinese development assistance in Africa in relation to the degree of development of each country in the region and in relation to the efficiency of local public institutions.

KEYWORDS

efficiency, development assistance, China, allocation

JEL CLASSIFICATION

F35, O11



Globální společnost, emergentní situace a možnosti krizové intervence

► prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc. » NEWTON College, a.s.¹

* Obecná definice krizové intervence jako specializované pomoci psychologické, sociální, lékařské a právní poskytované osobám, které se ocitly v krizi, jejímž cílem je vrátit jedinci jeho psychickou rovnováhu narušenou kritickou událostí, je známá desítky let. V posledních letech, vzhledem k narůstajícím krizovým situacím a jejich intenzitě ohrožující statisíce osob na celém světě, se potvrzuje stále větší význam a potřebnost této metody.

1. Krizová intervence jako základní metoda specializované pomoci

Mezi klíčové události, které podpořily význam krizové intervence a její masové využití byly události teroristického útoku na New York v roce 2001, kdy byla tato metoda masově používána i jako prevence syndromu vyhoření u osob provádějící asanaci místa útoku.

Krizová intervence se stává jednou ze stěžejních metod i u humanitárních organizací, zastoupených Červeným křížem a mezinárodní zdravotnickou humanitární organizací Lékaři bez hranic, institucí, která od svého založení v roce 1971 přináší každoročně pomoc milionům lidí v nejrůznějších krizích, mající formu nejen lékařskou, ale i psychologickou. Stejně tak jako lékaři bez hranic,

tak i řada dalších organizací poukazuje na nezbytnost další následné pomoci a její dlouhodobé působení.

Nejen válečné události, katastrofy a důsledky teroristických činů, které jsou příčinami vzniku krizí vyžadujících si specializovaný přístup ve formě krizových intervencí, ale i životní krize a současné společenské vývojové trendy, jsou důsledkem zvyšujících se nároků, jsou řešeny formou krizových intervencí.

Především globalizační trendy v oblasti hospodářské, politické, kulturní, sociální a technologické mají řadu společných prvků, které se vzájemně prolínají a podminují, což přináší zrychlení celosvětového vývoje. Nerovnost sociálního a ekonomického vývoje v různých částech světa způsobuje silné sociální napětí, které je příčinami vzniku sociálních konfliktů a krizí. Rozporuplnost těchto procesů a nutnost jejich zvládnutí představuje základní celosvětovou výzvu. Efektivita zavádění podpůrných programů a rozvojových projektů ve prospěch zaostávajících a znevýhodněných oblastí v rozvojovém světě je současně výzvou a prostorem pro působení řady intervenčních programů.

¹ Příspěvek byl přednesen dne 4. 11. 2015 na konferenci „Psychosociální aspekty při zásahu záchranných složek“ pořádané Fakultou vojenského zdravotnictví Univerzity obrany v Hradci Králové.

2. Nová sociální rizika jako důsledek globalizačních trendů

Celosvětový trend globalizace, tržní transformace a rychlé dynamizace trhů má vliv na řadu společenských proměn včetně změn struktury rodiny a rodinného života, projevující se změnami hodnot a kulturních vzorců chování včetně migrace, která rovněž významně zasahuje do těchto oblastí a mění společenské vzorce chování. V důsledku celé řady změn v oblasti ekonomických, demografických a sociálních společenských struktur dochází ke vzniku tzv. nových sociálních rizik, situací, které jsou pro jedince a sociální skupiny z pohledu efektivního řešení dosud neznámé, z pohledu jejich řešení příliš komplikované a složité. Tyto situace způsobují vznik vnitřních konfliktů, absence odpovídajících kompetencí potřebných pro řešení takových situací způsobuje stavy beznaděje a následný vznik chudoby. I nová sociální rizika jsou důsledkem měnící se tradiční společnosti a příčinami vnitřních společenských změn.

Z pohledu celosvětového společenského vývoje je výskyt chudoby a extrémní chudoby, nízké vzdělání a nedostatečná zdravotní péče jedněmi z významných faktorů sociální zranitelnosti, na které téměř každoročně upozorňují zprávy Lékařů bez hranic, neboť pod hranicí bída dnes žije téměř polovina světové populace. Implementace intervenčních plánů krizové pomoci musí být z těchto důvodů systematické a dlouhodobé, aby bylo účinné. Samotná krizová intervence tak nemůže být pouze jediným efektivním řešením.

3. Sociální zranitelnost jako forma vnitřního konfliktu

Sociální zranitelnost je pojmem, který lze aplikovat na jedince i společnost, jeho podstatou je charakter a forma vnitřního konfliktu jako důsledek narušení vnitřní integrity mající negativní důsledky na chování a řešení situací. Důsledkem je vznik sociální izolace a sociálního vyloučení.

Sociální zranitelnost jako důsledek konfliktů je jevem, který lze aplikovat jak na situaci jednotlivce, tak i na samostatné sociální skupiny, minoritní menšiny, migranty, aj. Pro efektivní řešení těchto vnitřních konfliktů vyvstává naléhavá potřeba speciální formy pomoci, kterou je krizová intervence, zahrnující všechny aspekty potřebné pro zvládnutí krize se zaměřením nejen na aspekty psychologické, event. lékařské, ale především na stránky sociální a právní pomoci ve smyslu komplexních a konstruktivních řešení s odkazem na legislativní a další možnosti. Krizová intervence by tak měla nabývat komplexnějších forem s důrazem na rychlost a konstruktivnost pomoci.

4. Další metody řešení složitých společenských a sociálních situací

Rychlost společenského vývoje a nové trendy v oblasti vzdělání a technologií přinášejí potřebu komplexního řešení v podobě integračních mainstreamingů — při vytváření rezortních politik, právních předpisů a pro přijímání opatření v oblasti působnosti veřejné správy, s důrazem na zřetel dopadu politiky, právního předpisu nebo opatření na dosažený stav. Emergentní projekty dnes zajišťují komplexní integrační opatření k řešení kritické situace ve městech s velkým množstvím zahraničních pracovníků. Velký úspěch zaznamenává Animal Assisted Crisis Response („AACR“, „krizová intervence za pomoci zvířat“), zaměřená na odbourávání stresu u člověka, který se ocitl v krizi. Krizová intervence se stává nezbytností za mimořádných událostí, jako jsou záplavy, požáry, evakuace obyvatel, při rekondici dospělých osob a dětí z oblastí krizí (vátky, nepokoje, teroristické činy), ale i při zvládnutí dalších životních krizí, jako jsou těžká nemoc, úmrtí nebo důsledky násilí.

5. Krizová intervence jako komplexní řešení

Při krizové intervenci, která je pomocí především pro jedince v krizi, by měl být stále více kladen důraz nejen na složku lékařskou a psychologickou,



Celosvětový trend globalizace, tržní transformace a rychlé dynamizace trhů má vliv na řadu společenských proměn včetně změn struktury rodiny a rodinného života, projevující se změnami hodnot a kulturních vzorců chování včetně migrace, která rovněž významně zasahuje do těchto oblastí a mění společenské vzorce chování. V důsledku celé řady změn v oblasti ekonomických, demografických a sociálních společenských struktur dochází ke vzniku tzv. nových sociálních rizik, situací, které jsou pro jedince a sociální skupiny z pohledu efektivního řešení dosud neznámé, z pohledu jejich řešení příliš komplikované a složité. Tyto situace způsobují vznik vnitřních konfliktů, absence odpovídajících kompetencí potřebných pro řešení takových situací způsobuje stavy beznaděje a následný vznik chudoby.

ale i na souběžnou pomoc sociální, právní. Vedle těchto složek má krizová intervence i svoji ne zcela zanedbatelnou složku „ekonomickou“. Zvyšující se tempo společenského a technologického vývoje klade stále větší nároky na psychickou odolnost lidského jedince a jeho stále vyšší kompetence a adaptovanost, přičemž jsou sledovány i další aspekty ekonomické „nákladovosti“ odpovídajících zařízení a služeb, jako jsou různá zařízení krizové pomoci, ať již v oblasti veřejného nebo soukromého sektoru. Ekonomické aspekty jsou sledovány jako prioritní jak na úrovni veřejné prosperity, tak i v oblasti sociálních služeb, přičemž ne vždy lze ihned a v bezprostřední časové následnosti ekonomicky vyčíslit tuto efektivitu. V sociální oblasti a v práci s lidmi jsou časové následnosti a vyčíslení jejich efektivity velmi variabilní a preliminární a velmi obtížně lze vyčíslit vztah mezi objemem efektivně vynaložených finančních prostředků na míru efektivity práce v oblasti poskytování krizové intervence.

6. Nutnost zvyšování psychické odolnosti obyvatel

Jako reakce na poměrně rozsáhlý problém s mezinárodním přesahem je přijetí významného společenského rozhodnutí v oblasti krizové připravenosti obyvatel v podobě přípravy nařízení o zvyšování psychické odolnosti obyvatel, která by měla významně přispět ke zvládnutí krizových situací. I v této oblasti se bude jednat o projekty dlouhodobé, předpokládající celorezortní spolupráci.

7. Závěr

Vzhledem ke stále vzrůstajícím globalizačním celosvětovým trendům jsou kladeny stále vyšší nároky na adaptaci a pracovní kompetence, nehledě na vznik dalších sociálně patologických forem, jako jsou nová sociální rizika a sociální zranitelnost, které jsou příčinou izolace a sociálního vyloučení. I přes snahu o zavádění řady integračních doporučení, jsou formy krizové intervence zřejmě jednou z nejrozšířenějších metod sloužících širokému spektru potřeb. Vzhledem k její míře využití nelze opomenout ani otázku nákladovosti a efektivity na zavádění těchto komplexních služeb.

LITERATURA A PRAMENY

- [1] BAYLIS, J., SMITH, S. (2005): *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press
- [2] MADDISON, A. (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD, Development Centre Studies
- [3] MIDGLEY, J. (1997): *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks, CA, London, New Delhi
- [4] PERCY-SMITH, J. (ed.) (2000): *Policy Responses to Social Exclusion. Towards Inclusion?* Open University Press
- [5] SKALKOVÁ, J. (2000): Výchova a vzdělávání v kontextu soudobých globalizačních tendencí. *Pedagogika*, č. 1, s. 13–22

KLÍČOVÁ SLOVA

krizová intervence, humanitární organizace, globalizace, vnitřní konflikty, sociální zranitelnost, nová sociální rizika, psychická odolnost obyvatel, emergentní projekty, ekonomická efektivnost

Global society, emergent situations and possibilities for crisis intervention**ABSTRACT**

Importance and use of crisis intervention from the perspective of major global events. Crisis intervention as the key method used by the major international humanitarian institutions such as the Red Cross and Doctors Without Borders. Accelerating the global development caused by globalization and globalization trends. The emergence of new social risks as a reaction to the inability to address new situations. Social vulnerability as a result of conflict. Deploying Integration mainstreaming as a comprehensive social solutions. Crisis intervention as a comprehensive solution. Economic aspects of crisis intervention and its public use.

KEYWORDS

crisis intervention, humanitarian organizations, globalization, internal conflicts, social vulnerability, new social risks, psychological resilience of the population, emergency projects, economic efficiency

JEL CLASSIFICATION

F51, F52, F53



Význam nestátních aktérů v mezinárodních vztazích na příkladu moderního terorismu

► Ing. Radka Soběhartová » Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka,
Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze

* Moderní terorismus, který se začíná objevovat již v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století, získal na aktuálnosti zejména po útocích dne 11. září 2001. Ukázalo se, že síle a rozměru tohoto fenoménu nevěnovaly státy odpovídající pozornost, neboť se soustředily především na tradiční mezistátní konflikty v rámci studené války. V tomto příspěvku se budu proto zabývat otázkou nového terorismu jako příkladu nestátního aktéra¹ v mezinárodních vztazích, protože se domnívám, že zcela zásadně změnil obraz mezinárodních vztahů, tak jak jej chápe jeden z hlavních metodologických přístupů – neorealismus², který podle mého názoru dostatečně nevysvětluje problematiku terorismu jako významného nestátního aktéra.

V úvodu své studie se zaměřím na analýzu neorealismu v devadesátých letech a po 11. září 2001, který čelil řadě otázek, jak se vyrovná s těmito udá-

lostmi. Zejména po 11. září ztratil pro řadu lidí tento směr relevanci a byl kritizován za to, že nepřikládá této události patřičný význam, a nesnaží se nijak, či není schopen, ji vysvětlit a analyzovat. Neorealisté však byli ve většině případů toho názoru, že se vlastně nejedná o žádný zásadní zlom, a že tento útok nepřinesl výrazné a podstatné změny základních hodnot realismu.

Dále se budu zabývat některými nedostatky, kterých se podle mého názoru neorealismus při zkoumání moderního terorismu dopustil, jako například opominutí transnacionálních (globálních) faktorů terorismu – náboženství, vliv médií a další. Stručně také zhodnotím příčiny, díky kterým si terorismus v současném světě získal tak velký vliv.

V závěru studie odpovím na otázku, jak konkrétně fenomén terorismu, podle mého názoru, změnil zásadní paradigmatu neorealistické teorie.

¹ Za nestátní aktéry považují takové subjekty, které nemají přímou souvislost s vládními institucemi, nejsou státem přímo podporovány a u nichž je určitý „předpoklad“ nezávislého, nestátního zájmu. Podle J. Eichlera mají nestátní aktéři stále větší vliv na hospodářskou, sociální, ale i zahraniční politiku jednotlivých států. Nehovoří pouze o vlivu terorismu, ale i o vlivu velkých průmyslových a obchodních firem, korporací, ale i nevládních organizací, jako například Human Rights Watch, Greenpeace, Amnesty International a mnoha dalších (Eichler, 2007). Vedle mezinárodních nevládních organizací, jako např. Amnesty International, Greenpeace, apod., se jedná dále o nadnárodní korporace, mezinárodní hnutí, ale i o tzv. „epistemic communities“ neboli globální vědeckou obec, a další (Risse-Kappen, 1995). Autoři, zabývající se problematikou nestátních aktérů, B. Reinolda, B. Arts a M. Noortmann, rozdělují nestátní aktéry na tři kategorie — nevládní aktéři, kteří se prezentují jako zastánci „veřejného zájmu“, dále aktéři nadnárodních společností, jejichž primárním cílem je tvorba zisku, a jako poslední zmiňují veřejné mezivládní organizace. Za důležité považují nestátní aktéry zejména z důvodu, že disponují informacemi a odbornými znalostmi, které mohou být důležité pro stát při řešení jeho problémů; dále z důvodu jejich vlivu na politický diskurs, přípravu agendy, vytváření zákonů, na rozhodovací proces; a nakonec z důvodu, že jsou součástí politična, politických a institucionálních uspořádání v mezinárodním systému (Reinolda, Arts, Noortmann, 2001).

² Podle S. Guzziniho byly mezinárodní vztahy ve smyslu vědní disciplíny a realismu v určitém smyslu jedno a totéž (Guzzini, 2004).

Neorealisté se po konci studené války, a stejně tak po událostech 11. září, museli vyrovnat s řadou nových otázek, které se přímo dotýkaly podstaty systému mezinárodních vztahů. Po teroristických útocích 11. září jednak čelili pochybnostem o relevantnosti své teorie, neboť řada kritiků neočekávala, že se neorealismus bude umět vypořádat s fenoménem, který „nezapadal“ do jejich státocentrického modelu,³ a jednak se museli vypořádat s otázkou, jak si poradit s danými změnami, aniž by došlo k narušení zásadních myšlenek neorealismu (Macleod, 2008)⁴. Je nutno říci, že oba mezníky⁵ nevedly k předdefinování základních faktorů neorealistické teorie, které i nadále spočívaly zejména v předpokladu silného státu, jemuž jsou podřízeni ostatní aktéři na poli mezinárodního systému, tedy i terorismus. Neorealisté se stále domnívají, že cílem tzv. světového řádu je nastolení rovnovážného stavu, který se opírá o „balance of power“⁶ mezi hlavními světovými velmocemi. I nestátní aktéry nehodnotí jako natolik silné, aby ovlivnili rozhodování politických elit státu. Sice nezpochybňují jejich existenci v mezinárodním systému, ovšem odmítají, že by měli větší vliv, než jakýkoliv stát.⁷

Jak se neorealisté staví k fenoménu terorismu? Neorealisté nesouhlasí s předpokladem, že by teroristické skupiny mohly existovat a úspěšně provádět útoky, kdyby jejich činnost neměla záštitu jednoho, či více států. Robert Jervis na příkladu

teroristické sítě al Káida uvádí, že by tato organizace nemohla nikdy provést takový útok jako 11. září, kdyby neměla podporu států, které jí dovolily zřídit výcvikové kempy pro teroristy a nechaly je působit svém území, nebo je dokonce i finančně sponzorovaly. Tento příklad podle něj tedy stále ukazuje na pokračující ústřední roli států, kdy nestátní aktéři hrají pouze podřadnou roli a jsou v jistém slova smyslu na jednání státu závislí (Jervis, 2002). Kenneth Waltz označil terorismus za zbraň „slabých“, a proto podle něj tento způsob boje nemůže ohrozit bezpečnost státu (Waltz, 2002). Stejně tak Robert A. Pape nazývá terorismus „strategií slabých aktérů“, kteří zdaleka nedisponují takovým vojenským, či ekonomickým potenciálem, jako státy, proti nimž vedou útoky (Pape, 2006). Z tohoto důvodu i reakce USA odpovídala neorealistickému pohledu v tom, že byla vedena proti státu, který podporoval a umožnil teroristické útoky, a nikoliv primárně proti teroristům samotným.

Domnívám se, že neorealisté nevěnují dostatečnou pozornost transnacionálním (globalizačním) faktorům, které z velké míry zapříčinily vzestup moderního terorismu na přelomu 20. a 21. století. Tyto faktory zásadním způsobem překračují kompetence a vymezení klasického národního státu, a proto stojí mimo pozornost badatelů z neorealistického tábora. Konkrétně mám na mysli především tematiku náboženství⁸, moderních masových médií, nové technologie⁹, svobodný pohyb osob

³ Realismus se zabývá vztahy mezi státy, zejména velmocemi. O terorismu, jako představiteli nestátních, nebo tzv. transnacionálních aktérů, nic moc neříká (Brenner, 2006; Glaser, 2003; Kresler, 2002).

⁴ S tímto názorem se ztotožňuje i další představitel neorealismu Colin S. Gray, a dodává, že „pro realisty není velkým překvapením, že státy, díky jejich územní svrchovanosti a suverenitě, i nadále řídí světovou politiku“ (Gray, 2002, s. 226–234).

⁵ K událostem ze dne 11. září 2001 se vyjádřil jeden z předních představitelů neorealistů, Colin S. Gray, který svou studii nazval „Světová politika po 11. září — jako obvykle. Realismus obhájen“, kde už samotný název ukazuje jistou míru nezájmu označit tento den jako nějaký významný přelom (Gray, 2002, s. 226–234).

⁶ V případě, že v mezinárodním systému dojde k výrazné mocenské převaze některého ze států, ostatní státy se ihned snaží toto dominantní postavení vyvážit, aby opět nastala rovnováha sil. Mají totiž obavy, aby hegemon své síly nezneužil (Waltz, 2000).

⁷ Neorealismus je teorie postavená na silném postavení státu a řeší vztahy mezi státy, zejména velmocemi, navzájem, o nestátních aktérech se téměř vůbec nezmiňuje, protože jim nepřikládá příliš velký význam (Glaser, 2003).

⁸ Důležitým faktorem v řadě západních států je existence protizápadně smýšlejících muslimských komunit, které mohou významně ovlivňovat myšlení řady i již integrovaných jedinců, a které často mohou sloužit jako „kontaktní“ místa pro potenciální budoucí teroristy. Pro ospravedlnění teroristických útoků teroristé využívají či spíše zneužívají islám, používají různá náboženská hesla, která však nevyplynou z Koránu, ale jsou jen jeho prostou desinterpretací. Proto se můžeme někdy setkat s pojmem náboženský terorismus.

⁹ Jednou z věcí, která je typická pro moderní terorismus, je ta, že se hnutí radikálních islamistů velmi dobře přizpůsobilo a přejala moderní technologie. Na jedné straně tedy jimi dochází k odsuzování „moderního“ stylu života, moderních technologií, ale na

a služeb, kapitálu, informací a zbraní. Všechny tyto faktory umožňují rychlejší a snazší propojení jedinců i celých skupin z různých států po celém světě a nejsou závislé na rozhodnutí konkrétních vlád. Ovšem zároveň jednotlivé státy nedokáží regulovat a usměrňovat tyto aspekty, ani zabránit jejich pronikání do konkrétního, národního teritoria. Na příkladu médií lze jasně prokázat, že si neorealisté dostatečně neuvědomují vliv obrazů a symbolů pro vnímání konkrétní reality.

Neorealismus se nepouští ani do hlubší analýzy příčin vzniku samotného terorismu, který se objevuje primárně jako reakce na sociální frustraci¹⁰ obyvatel žijících ve státech se špatnou sociálně-ekonomickou situací a nízkou životní úrovní, jež není stát schopen řešit. Za obraz nepřítele a viníka tohoto stavu jsou považovány západní státy v čele s USA jako symbolem ekonomické a technické moci. Vytvoření si tohoto obrazu „vnějšího“ nepřítele jednak odvádí pozornost od skutečnosti, že tyto životní podmínky jsou způsobeny spíše špatnou vnitrostátní politikou daného státu než jakýmkoliv vnějším činitelem, a jednak dochází k posilování legitimacy teroristické organizace tím, že je to ona, kdo byl schopný identifikovat příčiny tohoto stavu a označit jeho viníka. Je potřeba zdůraznit, že samotní teroristé však nepocházejí z chudých poměrů¹¹ a jedná se o vzdělané jedince, kteří jsou původem převážně ze středních či vyšších vrstev,

často jsou to absolventi zahraničních vysokých škol, plně integrovaní do společností, ve kterých žijí.¹²

Za velmi diskutabilní považují také zvolenou strategii boje proti terorismu, která odpovídá neo-realistické teorii o klasickém mezistátním střetnutí. Domnívám se, že vojenští strategové nedostatečně analyzovali fenomén „nové“ války, jak se vytvářel od počátku devadesátých let 20. století. Nepřítelem již není konkrétní stát či armáda vyzbrojená konvenčními zbraněmi, ale objevil se nový typ nepřítele, který disponuje specifickou taktikou boje, a vede válku způsobem a prostředky, se kterými si stát dovede jen obtížně poradit. Mám na mysli především snahu teroristů nekompromisně útočit na civilní cíle bez ohledu na to, kolik obětí útok přinese. Tato skutečnost eliminuje strategii primárních cílů konkrétních zemí, neboť v ohrožení se ocitá jakýkoli prostor a člověk v dané oblasti. Tuto myšlenku pregnantně vystihl německý sociolog Ulrich Beck: *„Odhodlanost použít vlastní život jako zbraň zcela znehodnocuje nástroj síly státu tvářt tvář teroristům, a ti tak získávají nekonečnou převahu a tím pádem i obrovskou moc“* (Eichler, 2009, s. 195). Na tento způsob boje nelze použít známé konvenční taktiky boje, na jejichž základě státy postavily své vojenské doktríny a strategie. Hrozba terorismu spočívá především v tom, že se ale mnohem více se soustředí na vyvo-

straně druhé se je teroristé snaží přejmout z toho důvodu, aby je vzápětí mohli použít ve svém boji (Billingslea, 2004). Důležité je také osvojení si informačních technologií. Teroristé využívají informační technologie jako bojový prostředek v tom smyslu, že pomocí nich mohou téměř neomezeně rozšiřovat počet dalších jednotek, aniž by jejich členové potřebovali nějaké výcvikové centrum. Veškeré informace, které teroristé potřebují, naleznou na internetu prostřednictvím volně přístupných informací, a zároveň jim tato informační média poskytují výhodu v tom, že přes ně mohou šířit i jejich vlastní myšlenky a to rychleji, levněji, bezpečněji a k širšímu okruhu lidí (Zanini, 1999).

¹⁰ Sociální frustraci myslím nespokojenost lidí s vnitrostátní situací, kterou lze pozorovat například ve vysokých cenách potravin, nízkých platěch, vysoké korupci, propastných rozdílech mezi bohatými a chudými, nedá se často téměř hovořit o existenci střední třídy, apod. Sociálně-ekonomické problémy se odráží také v pocitu „křivdy“ vůči vyspělejšímu Západu. Robert A. Pape zmiňuje jako jeden z konkrétních příkladů tohoto jevu negativní pocity Palestinců z izraelské okupace, který se stal „vzorem“ pro chování a vnímání i dalších arabských obyvatel na Blízkém východě (Pape, 2006).

¹¹ Tento mylný předpoklad, že chudoba a nevzdělanost jsou příčinou terorismu, zastávali i někteří významní politici jako například Tony Blair, nebo i George W. Bush (King, 2005; President Bush's Speech in Monterrey, 2002). Řada nejnovějších ekonomických studií však dokázala, že ani jeden z těchto faktorů není příčinou toho, že se daný jedinec rozhodne spáchat teroristický útok (Krueger, 2007; Gold, 2004; Abadie, 2006).

¹² Podle studie D. Lammera, který se zabýval mimo jiné teroristickým útokem v Londýně v roce 2005, „atentátníci pocházeli ze středu anglické společnosti, zdálo se být integrovaní, nikdo, kdo s nimi přišel do styku, nevěřil, že by mohli spáchat takovýto čin. Útoky ukázaly, že proti takovýmto činům neexistuje žádná obrana“ (Lammer, 2007, s. 315–324). Bezpečnostní složky se tedy musí konfrontovat s jiným profilem pachatele a vyrovnat se s tím, že odhalení teroristy značně ztěžuje jeho zdánlivá integrace do společnosti, čímž se stává pro ně i pro okolí více nenápadným.

lání paniky, chaosu a strachu, což může v důsledku vést k samostatnému rozpadu státu (Wolfensohn, 2002).

Terorismus tedy představuje velmi indiferentní typ nepřítele¹³, proto je pro stát velmi obtížné definovat, proti komu konkrétně má vůbec válku vést. Teroristy lze jen velmi ztěžka identifikovat předtím, než spáchají útok, neboť se zdají být plně integrováni do společnosti, ve které většinou delší dobu žijí, a nelze tedy vypozařovat téměř žádné odchýlné chování od běžných občanů. Podle světově uznávaného experta na terorismus a poradce prezidenta RAND Corporation, Briana M. Jenkinse, „...terorismus... opakovaně ukázal, že i malé skupiny extremistů mohou dosáhnout nezměrného efektu. Teroristé, společně se svými „sponzorskými státy“, změnili americkou zahraniční politiku a ukázali, že Spojené státy mají velký problém s adekvátní odpovědí na tyto útoky“ (Jenkins, 1986, s. 773–786).

Z toho vyplývá zcela zásadní otázka, zda může být stát vůbec efektivní v boji s terorismem. Řada odborníků se shoduje v tom, že klasický stát má jen omezené možnosti, jak se účinně bránit teroristickým útokům.¹⁴ Zastánce radikálnějších refo-

rem bezpečnostních složek po vzoru USA, německý politik CDU E. Werthebach, kritizuje stát za to, že „doposud používané koncepty ochrany a strategie obrany proti militantním teroristům, kteří jsou ochotni sami sebe obětovat a nedají se odstrašit ani vojenskou silou států, jsou bezvýznamné, protože opatření k odvrácení nebezpečí nebo represivní protipatření jsou cílena buď na útoky cizích států na vlastní území, nebo reagují na pachatele vnitrostátní kriminality“ (Werthebach, 2007, s. 123–142). Část expertů navíc upozorňuje na fakt, že vlády využívají tzv. protiteroristických opatření spíše k omezení základních práv a svobod občanů, než aby efektivně bránily občany před teroristickými útoky.¹⁵

Jak konkrétně tedy změnil nový terorismus paradigmatu neorealistickej teorie? Za prvé, vzhledem k rapidnímu nárůstu teroristických útoků, terorismus dokázal „nabourat“ realistickou představu státu jako jediného dominantního subjektu mezinárodních vztahů. Nejen státy v dnešní době dokáží hybat celosvětovým děním. Nedochází tedy ke střetu zájmů pouze mezi státy samotnými, ale se svými zájmy zde vystupuje terorismus jako zástupce celosvětové zájmové skupiny, která dokáže

¹³ Pod pojmem indiferentní typ nepřítele rozumím abstraktnější vyjádření nepřítele — oproti klasickým válkám vedeným proti konkrétnímu státu, či jeho hlavním představitelům —, kterého již nelze ztotožnit s konkrétním státem, či několika málo jedinci, a to zejména v důsledku globálního rozměru teroristických organizací, ale i v souvislosti se síťovitou strukturou, která snižuje důležitost každého jedince natolik, že je velmi rychle nahraditelný někým jiným, a proto není hlavním cílem států bojujících proti terorismu. Indiferentnosti potvrzuje i prohlášení států, které deklarují válku proti nepříteli jako „válku proti terorismu“. Obtížné je také často identifikovat původce teroristického útoku, neboť tito často zůstávají v anonymitě a k danému útoku se nepřihlásí, ani nesdělí své záměry či důvody.

¹⁴ Teroristické útoky nelze dopředu předvídat, nelze ani předem říci, jaký cíl si teroristé zvolí, to vše ještě komplikuje složitá struktura autonómnych buněk, která ztěžuje možnost jejich odhalení. Stát tedy nemůže zajistit obyvatelstvu proti terorismu absolutní ochranu (Uhrlau, 2007; Eisvogel, 2007; Lammer, 2007).

¹⁵ Problematickým se stalo například přijímání různých protiteroristických opatření a další závažné změny uvnitř legislativy v USA, i v řadě dalších států po 11. září 2001, např. přijetí kontroverzního dokumentu „Patriot Act“, který opravňuje exekutivní orgány získávat a uchovávat citlivé osobní nahrávky za předpokladu, že budou označeny jako důležité pro vyšetřování mezinárodního terorismu, dále monitorovat soukromých emaily, prohlížené stránky na internetu, finanční transakce, a používat odposlechy. Dokonce dovoluje prohledat soukromý majetek bez vědomí jeho majitele (Haque, 2002; Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001). Opatření podle kritiků zasahovala jak do občanských, tak i politických a sociálních práv. Jak uvádí ve své studii Richard J. Zeckhauser a W. Kip Viscusi, teroristický útok sice podnítil vládu k přijetí opatření, aby zabránila tomuto nebezpečí v budoucnosti. Řada z těchto opatření však velkou měrou zasahuje do lidských svobod (Viscusi, Zeckhauser, 2003). Stejný názor zastává i Shamsul M. Haque: „Zatímco se politici pokouší ospravedlnit protiteroristické zákony a instituce, které vznikly pro lepší vnitřní a vnější bezpečnost, kritici těchto opatření říkají, že tyto kroky zásadně narušují lidská práva, zejména soukromí, svobodu vyjádření, politické svobody, rasovou rovnost a sociální práva“ (Haque, 2002, s. 170–180). Velmi diskutovaným se stal případ, kdy v rámci ochrany majetku zavedla britská vláda systém kamer, které byly nainstalovány na veřejných prostranstvích. Tento postup aplikovaly i další státy, nicméně Británie se v tomto oboru stala rekordmanem. Podle statistických údajů je na jejím území rozmístěno dvacet procent bezpečnostních kamer celé planety, s tím, že člověk na nich může být zaznamenán v průměru třikrát za den (O'Neill, 2006).

ovlivnit rozhodnutí národních vlád. Význam terorismu stále roste a v současnosti terorismus představuje jednu z hlavních bezpečnostních hrozeb dnešního světa.¹⁶

Další změna souvisí s významem fenoménu tzv. nové války¹⁷ v mezinárodních vztazích. Zatímco neorealismus vysvětluje válku jako válku mezi státy navzájem s ohledem na jejich rozdílné národní zájmy, nová válka vidí moderní konflikty jako střet mezi koalicí států na jedné straně a širokým spektrem nepřátel, kteří se neztotožňují s jedním konkrétním státem, na straně druhé. Jan Eichler upozorňuje na to, že teroristické jednotky útočí bez předchozího varování, dobře skrývají své plány a přípravy, útočí nečekaně na civilní cíle a především se vyhýbají přímému střetu s bezpečnostními složkami nepřítele (Eichler, 2009).

Terorismus ukázal, že otázka velikosti vojenského potenciálu nehraje až tak velkou roli, kterou mu přisuzovalo neorealistické myšlení. Ačko-

liv teroristické organizace nedisponují takovým vojenským potenciálem jako klasické národní státy, i přesto dokáží způsobit značné škody. Nové je také definování cíle, za jehož účelem je válka vedena. Zatímco cílem klasických válek bylo zničení protivníka, cílem teroristických skupin je omezení vlivu USA a jejich dalších koaličních partnerů v islámském světě, diskreditace a destabilizace států, vyvolání chaosu a strachu, získání respektu a moci nad určitým územím, či nad dalšími skupinami.

Reakce států na teroristickou hrozbu dále vyvrací neorealistickou domněnku o neexistenci společného zájmu a dlouhodobé spolupráce mezi státy. V rámci celosvětového boje proti terorismu státy vytvořily společnou strategii, která by měla v budoucnu zabránit dalším teroristickým útokům. Jeden ze zakladatelů Centra pro strategická a mezinárodní studia v Jakarte, Jusuf Wanandi, uvádí, že „útoky z 11. září a následná globální re-

Neorealismus se nepouští do hlubší analýzy příčin vzniku samotného terorismu, který se objevuje primárně jako reakce na sociální frustraci obyvatel žijících ve státech se špatnou sociálně-ekonomickou situací a nízkou životní úrovní, jež není stát schopen řešit. Za obraz nepřítele a viníka tohoto stavu jsou považovány západní státy v čele s USA jako symbolem ekonomické a technické moci. Vytvoření si tohoto obrazu „vnějšího“ nepřítele jednak odvádí pozornost od skutečnosti, že tyto životní podmínky jsou způsobeny spíše špatnou vnitrostátní politikou daného státu než jakýmkoliv vnějším činitelem, a jednak dochází k posilování legitimacy teroristické organizace tím, že je to ona, kdo byl schopný identifikovat příčiny tohoto stavu a označit jeho viníka. Je potřeba zdůraznit, že samotní teroristé však nepocházejí z chudých poměrů a jedná se o vzdělané jedince, kteří jsou původem převážně ze středních či vyšších vrstev, často jsou to absolventi zahraničních vysokých škol, plně integrovaní do společností, ve kterých žijí.

¹⁶ B. Buzan uvádí jako největší hrozby 21. století vedle terorismu nepřátelské státy, mezinárodní trestnou činnost, obchod s drogami a šíření zbraní hromadného ničení (Buzan, 2006).

¹⁷ Obhájci termínu „nová válka“ (např. významná zastánkyně tohoto termínu, profesorka global governance na London School of Economics Mary Kaldor) jsou toho názoru, že v 80. a 90. letech 20. století dochází k výrazné proměně obrazu války, než bylo možné sledovat u předchozích konfliktů, a proto tento fenomén vyžaduje novou konceptualizaci (Mello, 2010).

akce ukázaly, že izolacionismus či unilateralismus nejsou dostatečnými taktikami v boji proti terorismu. ... Boj proti terorismu vyžaduje globální spolupráci“ (Wanandi, 2002, s. 184–189). Paradoxně, terorismus je nyní ten, kdo se snaží prosadit anarchii, zatímco západní státy společně s USA usilují o vytvoření stabilního systému na globální úrovni.

Tento příspěvek dokázal, že terorismus jako nestátní aktér proměnil řadu paradigmat, která v rámci mezinárodních vztahů vytvořila teorie realismu (neorealismu). V první řadě je třeba říci, že ukázal na multilateralitu¹⁸ mezinárodních vztahů. Multilateralita se odráží nejen v počtu aktérů, kteří působí v mezinárodním systému, ale také v in-

tenzitě komunikace, provázanosti a četnosti. Aktivita teroristických skupin také jasně prokázala dynamičnost mezinárodního prostředí, kterou již nelze analyzovat pouze na základě jednání hlavních (státních) aktérů v delším časovém horizontu. Terorismus „naboural“ ideu silného národního státu,¹⁹ neboť národní stát není schopen řešit problémy, které přinesl globální terorismus. Státy nedisponují dostatečnými prostředky, aby se sám, bez ohledu na další spojence, dokázal bránit, či dokonce předcházet potenciálním teroristickým útokům. Proto je nutné tzv. deetatizovat výzkum mezinárodních vztahů a soustředit se na roli a význam dalších aktérů.

LITERATURA A PRAMENY

1. ABADIE, A.: Poverty, political freedom and the roots of terrorism. *The American Economic Review*, May 2006, Vol. 96, No. 2, pp. 50–56, ISSN 0002-8282
2. BILLINGSLEA, M.: Z vojenského bloku. Využití techniky k potírání terorismu. *NATO Review*, Autumn 2004, No. 3. [online] [cit. 2013-12-20]. Dostupné z: <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/czech/military.html>
3. BRENNER, W. J.: In search of Monsters. Realism and Progress in International Relations Theory after September 11. *Security Studies*, 2006, Vol. 15, No. 3, pp. 496–528, ISSN 1556-1852
4. BUZAN, B.: Will the “global war on terrorism” be the new Cold War? *International Affairs*, 2006, Vol. 82, No. 6, pp. 1101–1118, ISSN 1468-2346
5. ČÍSAŘ, O.: Vzniká globální občanská společnost? Nestátní aktéři ve světové politice. *Mezinárodní vztahy*, 2003, roč. 38, č. 4, s. 5–23, ISSN 0323-1844
6. EICHLER, J.: *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace*. 1. vydání. Praha: Portál, 2009, ISBN 978-807-3675-400

¹⁸ V souvislosti s multilateralitou se objevuje i termín „globální občanská společnost“, který zpravidla označuje velkou četnost aktérů, kteří působí ve strukturách globální politiky. Je třeba mít na paměti, že vedle řady „dobrych“ aktérů, kteří usilují např. o zlepšení občanských práv, životního prostředí, apod., existuje také nespočet transnacionálně propojených kriminálních, separatistických či teroristických organizací. Proto lze najít řadu kritiků tohoto označení, neboť podle jejich názoru „občanská společnost“ nese v sobě pouze pozitivní význam, který souvisí s občanskou participací, nadnárodní solidaritou či progresivní politikou, a tudíž název „globální občanská společnost“ nevystihuje její pravou podstatu (Čísař, 2003). Jak dále pokračuje T. Rohrbacher, globální společnost přerůstá institucionální rámec národního státu a v důsledku jejího mnohaúrovňového charakteru může působit nejen na lokální a regionální úrovni, ale také na úrovni mezinárodní a globální. Následně tímto opět může docházet k oslabení pozice státu, protože se stává pouze jedním z mnoha aktérů, se kterým aktéři globální občanské společnosti přijdou do styku, a navíc, jak uvádí Castells, v důsledku tlaku na přímou participaci na co nejnižší úrovni (komunitní, lokální), ale také obcházením státu takovou cestou, že tlak je vyvíjen přímo na samotné mezinárodní organizace (Rohrbacher, 2010).

¹⁹ Stát již není považován za jediného možného aktéra v oblasti mezinárodních vztahů, ale je třeba brát v potaz i sílu a vliv dalších aktérů, jako například nevládních organizací, nadnárodních korporací, a dalších, kteří jsou souhrnně označováni jako nestátní aktéři. Změnil se charakter války, nejedná se o válku státu proti státu, ale koalice států proti indiferentnímu nepříteli. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že došlo ke změně obrazu nepřítel, kdy se nemusí jednat vždy o stát, ale v dnešní době je nepřítelem číslo jedna jeden z nestátních aktérů — globální terorismus. V neposlední řadě došlo k prolomení mýtu o neexistenci společného zájmu a spolupráce mezi státy, kdy terorismus dokázal v jistém smyslu spojit státy, které začaly vyvíjet společnou strategii v boji proti tomuto fenoménu.

7. EICHLER, J.: *Terorismus a války na počátku 21. století*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2007, ISBN 978-80-246-1317-8
8. EISVOGEL, A.: Terroristische Bedrohungspotentiale und die Schwierigkeiten, ihnen wirksam zu begegnen. In: GRAULICH, K., SIMON, D. (eds.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*. Berlin: Akademie Verlag, 2007, pp. 57–68, ISBN 978-3-05-004306-7
9. GLASER, C. L.: Structural realism in a more complex world. *Review of International Studies*, 2003, Vol. 29, No. 3, pp. 403–414, ISSN 0260-2105
10. GOLD, D.: Economics of terrorism. *Columbia International Affairs online*, May 2004. [online] [cit. 2010-01-02]. Dostupné z: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=10698>
11. GRAY, C. S.: World politics as usual after September 11: Realism vindicated. In: BOOTH, K., DUNNE, T. (eds.): *Worlds in collision: terror and the future of global order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 226–234, ISBN 03-339-9805-7
12. GUZZINI, S.: *Realismus v mezinárodních vztazích a mezinárodní politické ekonomii*. 1. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2004, ISBN 80-85947-84-6
13. HAQUE, M. S.: Government responses to terrorism: Critical views of their impact on people and public administration. *Public Administration Review, Special Issue: Democratic Governance in the Aftermath of September 11, 2001*, 2002, Vol. 62, pp. 170–180, ISSN 1540-6210
14. JENKINS, B. M.: Defence against terrorism. *Political Science Quarterly*, 1986, Vol. 101, No. 5, pp. 773–786, ISSN 1538-165X
15. JERVIS, R.: An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not? *Political Science Quarterly*, 2002, Vol. 117, No. 1, pp. 37–54, ISSN 1538-165X
16. KING, C. I.: Homegrown hatred. *The Washington Post*, 16 July 2005. [online] [cit. 2010-01-02]. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/15/AR2005071501555.html>
17. KRESLER, H.: Through the Realist Lens. Conversation with John Mearsheimer. *Conversations with History*, 2 April 2002. Institute of International Studies, UC Berkeley. Dostupné z: <http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con0.html>
18. KRUEGER, A. B.: What makes a terrorist. *The Journal of the American Enterprise Institute*, November/December 2007. [online] [cit. 2010-01-02]. Dostupné z: <http://www.american.com/archive/2007/november-december-magazine-contents/what-makes-a-terrorist>
19. LAMMER, D.: Wie weit reicht das Sicherheitsversprechen des Staates? In: GRAULICH, K., SIMON, D. (eds.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*. Berlin: Akademie Verlag, 2007, pp. 315–324, ISBN 978-3-05-004306-7
20. MACLEOD, A.: *The Consequences of the “Day Nothing Much Changed” for Realist Theory*. Working paper. Bridging Multiple Divides: 49th Annual Convention of the International Studies Association. San Francisco, 26–29 March 2008. [online] [cit. 2013-12-20]. Dostupné z: http://research.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?click_key=1#search_top
21. MELLO, P. A.: In Search of New Wars: The Debate about a Transformation of War. *European Journal of International Relations*, 2010, Vol. 16, No. 2, pp. 297–309
22. O’NEILL, B.: Watching you, watching me. *New Statesman*, 2 October 2006. [online] [cit. 2014-01-10]. Dostupné z: <http://www.newstatesman.com/node/154435>
23. PAPE, R. A.: *Dying to win: the strategic logic of suicide terrorism*. 2nd edition. New York: Random House Trade Paperbacks, 2006, ISBN 978-081-2973-389

24. President Bush's Speech in Monterrey, Mexico. *PBS Newshour*, 22 March 2002. [online] [cit. 2010-02-01]. Dostupné z: http://www.pbs.org/newshour/updates/march02/bush_3-22.html
25. REINALDA, B., ARTS, B., NOORTMANN, M.: Non-State Actors in International Relations: Do They Matter? In: ARTS, B., NOORTMANN, M., REINALDA, B. (eds.): *Non-State Actors in International Relations*. Aldershot: Ashgate, 2001, pp. 1–10, ISBN 075461848X
26. RISSE-KAPPEN, T.: Bringing transnational relations back in: introduction. In: RISSE-KAPPEN, T. (ed.): *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions*. New York, USA: Cambridge University Press, 1995, pp. 3–33, ISBN 05-214-8441-3
27. ROHRBACHER, T.: Postavení občanské společnosti v globální governance: studie sociálních hnutí s důrazem na alterglobalizační hnutí. In: LEHMANNOVÁ, Z. (ed.): *Formování globálního řádu? Globalizace a global governance*. Praha: Oeconomica, 2010, ISBN 978-80-245-1649-3
28. UHRLAU, E.: Einleitung. In: GRAULICH, K., SIMON, D. (eds.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*. Berlin: Akademie Verlag, 2007, pp. 297–302, ISBN 978-3-05-004306-7
29. *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*. [online] [cit. 2014-10-10]. Dostupné z: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf
30. VISCUSI, K. W., ZECKHAUSER, R. J.: *Sacrificing civil liberties to reduce terrorism risks*. Working Paper 03-1. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, January 2003. [online] [cit. 2014-01-10]. Dostupné z: <http://www-personal.umich.edu/~satran/PoliSci%2006/Wk%2013-3%20Terrorism%20Intel%20Sacrificing%20Civil%20Liberties.pdf>
31. WALTZ, K. N.: Structural realism after the Cold War. *International Security*, 2000, Vol. 25, No. 1, pp. 5–41, ISSN 0162-2889
32. WALTZ, K. N.: The Continuity of International Politics. In: BOOTH, K., DUNNE, T. (eds.): *Worlds in collision: terror and the future of global order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 348–354, ISBN 03-339-9805-7
33. WANANDI, J. A.: Global Coalition against International Terrorism. *International Security*, Spring 2002, Vol. 26, No. 4, pp. 184–189, ISSN 0162-2889
34. WERTHEBACH, E.: Terrorismus — Eine neue Form der Kriegsführung. In: GRAULICH, K., SIMON, D. (eds.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*. Berlin: Akademie Verlag, 2007, pp. 123–142, ISBN 978-3-05-004306-7
35. WOLFENSOHN, J. D.: Making the world better and safer place: The time for action is now. *Politics*, May 2002, Vol. 22, No. 2, pp. 118–123, ISSN 0263-3957
36. ZANINI, M.: Middle Eastern Terrorism and Netwar. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1999, Vol. 22, No. 3, pp. 247–256, ISSN 1521-0731

KLÍČOVÁ SLOVA

terorismus, nestátní aktéři, mezinárodní vztahy, neorealismus, nová válka





The importance of non-state actors in international relations on the example of modern terrorism

ABSTRACT

This paper deals with the importance of non-state actors in international relations on example of modern terrorism. The aim of this article is to prove that neorealist mainstream doesn't explain dynamic changes that occurred after the end of the Cold War in international relations. While neorealism is based on the idea of strong state, little impact of non-state actors and the classical concept of "interstate" war, modern terrorism with its global character, guerrilla way of fighting and the amount of attacks directed against the civilian population has changed the understanding of reality associated with the end of the Cold War. The paper concludes that modern terrorism proved multilateral nature of international relations, which is reflected not only in number of actors operating in the international system, but also in the intensity of communication, interconnection and frequency. The activities of terrorist groups have also clearly demonstrated the dynamic character of the international environment. Terrorism has denied the idea of a strong nation state, has changed the image of classical concepts of war and pointed out the inability of nation states to ensure safety of their population. It is important to deetatize the research of international relations, focus on the role and importance of other actors, search for models of international cooperation and pay attention to other (liberal-constructionist) approaches in research of international relations.

KEYWORDS

terrorism, non-state actors, international relations, neorealism, new war

JEL CLASSIFICATION

F50, F51, F52, F53



Dostupnost služeb sociální péče ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností

► doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., Ing. Martin Holub, Ph.D., Milan Šlapák, MBA »
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., Praha¹

* Významnou pomůckou při hodnocení vývoje sociálních služeb jsou návrhy úrovně normativů vybavenosti jednotlivých regionů službami sociální péče. Tyto normativy byly zpracovány bývalým FMPSV v polovině 80. let,² do praxe však nebyly nikdy zavedeny, neboť existovaly obavy jejich zneužití v plánovací praxi jako nástroje neúměrného zatížení státního rozpočtu dlouhodobě dopředu. Z hlediska jejich využití jako orientačních nástrojů pro hodnocení dlouhodobých trendů v sociální oblasti je však potřebné tyto normativy ocenit, neboť představují až do dnešních dnů jediný srovnatelný pohled na kvantitativní úroveň sociálních služeb v jednotlivých územních celcích.

Poprvé byla analýza vývoje vybavenosti územních celků službami sociální péče pro staré a zdravotně postižené občany zpracována v polovině 90. let³ (analyzovány byly údaje za rok 1995), důraz byl přitom položen na analýzu vybavenosti jednotlivých okresů místy v domovech důchodců, v domovech – penzionech pro důchodce, v domech s pečovatelskou službou a dále pečovatelskou službou.

V následujícím období byla provedena analýza vybavenosti regionů službami sociální péče realizována v roce 2002⁴ (analyzovány byly údaje za rok 2000), v roce 2006 (analyzovány byly údaje za rok 2005)⁵ a v roce 2012⁶ (analyzovány byly údaje za rok 2010). Ve všech případech byla analyzována situace na úrovni jednotlivých okresů, popř. jednotlivých krajů.

V souvislosti s realizací reformy veřejné správy však na přelomu století došlo ke zrušení okresních úřadů jako nejnižších článků státní správy a odpovědnost za poskytování sociálních služeb přešla do samosprávných kompetencí jednotlivých obcí, měst a krajů, přičemž klíčové postavení v tomto směru patří obcím s rozšířenou působností. Hodnocení vybavenosti těchto územních celků jednotlivými veřejnými službami (nikoli pouze sociálními) však doposud nebyla nikdy realizována, v tomto smyslu je proto tento příspěvek prvním pokusem o zhodnocení dostupnosti sociálních služeb, zejména služeb sociální péče,⁷ v jednotlivých správních obvodech těchto obcí.

¹ Článek byl zpracován v rámci řešení projektu TD020330 „Vybrané aspekty péče o seniory z hlediska sociálního začleňování“ financovaného Technologickou agenturou ČR v rámci programu OMEGA.

² Viz *Návrh normativů vybavenosti územních celků službami sociální péče*. Praha: FMPSV, 1987.

³ Viz *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB, 1997.

⁴ Viz Průša, L.: *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing, 2003.

⁵ Viz Průša, L.: *Model optimálního uspořádání sociálních a zdravotních služeb na regionální úrovni*. Praha: VÚPSV, 2006.

⁶ Viz Průša, L., Višek, P.: *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2012.

⁷ Hodnocení dostupnosti služeb sociální prevence v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností je velmi obtížné, neboť tyto služby nejsou z kvantitativního hlediska (počet klientů, počet kontaktů) vhodným způsobem statisticky sledovány.

Sledování a hodnocení dostupnosti sociálních služeb v jednotlivých správních obvodech těchto obcí s rozšířenou působností umožní v delším časovém horizontu ukázat, k jakým vývojovým a strukturálním změnám v jednotlivých regionech dochází a zda jsou tyto trendy např. v souladu s moderními trendy rozvoje sociálních služeb v evropských zemích,⁸ popř. zda jsou projevem promítnutí koncepčních záměrů do praktické činnosti jednotlivých regionálních orgánů a poskytovatelů sociálních služeb.

1. Faktory determinující dostupnost sociálních služeb v jednotlivých regionech

Při hodnocení rozsahu poskytovaných sociálních služeb v jednotlivých regionech a jejich dostupnosti je nutno mít na zřeteli, že při hodnocení jejich vybavenosti nelze uplatňovat stejná hlediska na celém území republiky, neboť na zřeteli je nutno mít řadu objektivních charakteristik determinujících určité rozdíly vyplývající např.:

- z míry urbanizace,
- z věkové, kvalifikační, profesní a sociální struktury obyvatelstva na daném území a z náboženských specifik jednotlivých regionů,
- ze struktury osídlení jednotlivých územních celků, z velikosti obcí a z hustoty obyvatelstva,
- z míry realizace tradičních funkcí rodiny v péči o staré občany,
- z nejrůznějších sociologických změn probíhajících ve společnosti, zejména rozpad vícegeneračního soužití rodin.⁹

Opomenout rovněž nelze dlouhodobou absenci jakékoliv koncepce rozvoje sociálních služeb, prvním koncepčním materiálem můžeme označit Bílou knihu v sociálních službách,¹⁰ vliv střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb na změnu

struktury poskytovaných sociálních služeb je pouze minimální. První Národní strategie rozvoje sociálních služeb, kterou má podle zákona o sociálních službách zpracovávat MPSV, byla vládou schválena pro rok 2015 teprve na počátku tohoto roku.

V důsledku toho není stávající struktura forem sociální péče v jednotlivých krajích ani okresech výsledkem promítnutí deklarovaných koncepcí do praktického života, ale je výsledkem dlouholetého živelného vývoje v minulosti, kdy praxe v rámci svých možností a podle svého zájmu reagovala na nutnost zabezpečení potřeb starých a zdravotně postižených občanů (viz např. historie vzniku domů s pečovatelskou službou nebo rozvoj nových forem sociálních služeb – především služeb sociální prevence – v 90. letech).¹¹

Stávající systém financování sociálních služeb přitom konzervuje existující rozdíly ve vybavenosti jednotlivých územních celků sociálními službami a tím se nevytváří dynamizující konkurenční prostředí. Změněné politické, ekonomické a společenské podmínky významným způsobem ovlivňují přístup zainteresovaných subjektů k této oblasti sociální ochrany obyvatelstva. Odlišný způsob financování jednotlivých typů zařízení se v minulém období promítl do zájmu jednotlivých zřizovatelů o budování nových kapacit i o formy zabezpečení potřeb občanů (např. od okamžiku, kdy v polovině 90. let MF přestalo poskytovat dotace na výstavbu domovů penzionů pro důchodce, se kapacita těchto zařízení prakticky nezvýšila).¹²

Dřívější úvahy o tom, že zavedení příspěvku na péči přispěje k odstranění těchto problémů, se doposud nepotvrdily, neboť nově koncipovaný systém financování sociálních služeb je ex ante závislý na poskytování dotací ze strany státu a zřizovatele, což – vzhledem k tomu, že na při-

⁸ Viz 3rd Biennial Report on Social Services of General Interest. Brussels: European Commission, 2013.

⁹ Viz Jeřábková, V., Průša, L.: Příspěvek na péči. Praha: VÚPSV, 2013.

¹⁰ Viz www.mpsv.cz.

¹¹ Viz Průša, L., Víšek, P.: Optimalizace sociálních služeb. Praha: VÚPSV, 2012.

¹² Viz Průša, L.: Ekonomie sociálních služeb. Praha: ASPI Publishing, 2003.

znání dotace není právní nárok – ve svém důsledku vede k další konzervaci existujícího stavu, k stagnaci rozvoje zejména terénních služeb sociální péče a ve svém důsledku k tomu, že celý systém financování sociálních služeb je neefektivní.¹³

Závažným problémem při plánování sociálních služeb i pro hodnocení jejich dostupnosti je stávající územně správní uspořádání a sídelní struktura obyvatelstva. Obce s rozšířenou působností nemají žádnou povinnost ve své samosprávné působnosti poskytovat sociální služby pro občany, kteří žijí v malých obcích v jejich spádovém území. Podle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. V tomto smyslu proto zůstává otázkou, zda by sociální služby v malých obcích ve správních obvo-

dech obcí s rozšířenou působností neměl ve své samosprávné působnosti zabezpečovat kraj.

Podle výsledků Sčítání lidu, bytů a domů měla v roce 2011 Česká republika 6251 obcí. Některá území, na nichž vykonávají přenesenou a rozšířenou působnost větší města, mají i více než 100 obcí, zhruba 80 % obcí je menších než 1000 obyvatel (viz tabulka č. 1). Platí zjištění, že čím menší je obec, tím více má seniorů, tím jsou starší a tím je obtížnější poskytovat jim terénní sociální služby.¹⁴

Nově je třeba se dívat na problém stárnutí společnosti, který se projeví růstem potřeby sociálních a zdravotních služeb. Hlavní problém je potřeba spatřovat v zajištění přiměřeně dostupného a bezbariérového bydlení, které může oddálit potřebu zajišťování péče v pobytových zařízeních, nicméně je potřeba mít na zřeteli, že v současné době žije v těchto zařízeních v naší zemi cca 2,6 % osob starších 65 let, přičemž např. v Rakousku žije v těchto zařízeních 4,9 % osob této věkové skupiny, v Belgii 6,4 %, v Dánsku 9,1 %, ve Francii 6,5 %, v

Tabulka č. 1 » Počet obyvatel v obcích různých velikostních skupin

Velikost obce podle počtu obyvatel	Počet obcí	Počet obyvatel	Podíl na obyvatelstvu ČR (v %)
do 199	1 612	224 280	2,1
200–499	2 120	757 107	7,3
500–999	1 260	972 467	9,3
1 000–1 999	652	993 738	9,5
2 000–4 999	345	1 101 370	10,6
5 000–9 999	130	881 807	8,4
10 000–19 999	67	917 744	8,8
20 000–49 999	42	1 144 178	11,0
50 000–99 999	17	1 118 857	10,7
100 000–399 999	5	1 056 216	10,1
Praha	1	1 268 796	12,2
Celkem	6 251	10 436 560	100,0

Pramen: vlastní zpracování podle údajů Sčítání lidu, domů a bytů 2011

¹³ Viz Průša, L.: *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008.

¹⁴ Viz Průša, L., Víšek, P.: *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2012.

v Německu 3,5 %, v Holandsku 8,8 %, ve Švédsku 8,2 %.¹⁵

Z hlediska výše uvedených faktorů a hodnocení je tedy zřejmé, že jinak je potřebné posuzovat vybavenost zemědělských oblastí a městských aglomerací, jinak je třeba posuzovat vybavenost Prahy a ostatních velkých měst a jejich přilehlých aglomerací, jinak je nutno přistoupit k hodnocení vybavenosti např. horských a podhorských oblastí. Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že ve vybavenosti jednotlivých okresů se odrážela celková pozornost a zájem, s nímž příslušné dřívější okresní úřady přistupovaly k zabezpečení potřeb občanů v této oblasti. Z tohoto pohledu má proto pouhé porovnání číselných hodnot bez znalosti těchto širších souvislostí pouze informativní charakter a je nutno ho chápat pouze jako jedno z východisek pro analýzu optimální struktury forem sociální péče v jednotlivých regionech.

2. Základní teoretická východiska při koncipování sítě sociálních služeb

Při tvorbě modelu sítě sociálních služeb na území regionu je nezbytné mít na zřeteli, že při koncipování sociálních aktivit a jejich racionálního provozování je nutno vycházet ze dvou hlavních premis:¹⁶

- celá baterie sociálních služeb tak, jak jsou definovány v zákoně o sociálních službách, by měla být k dispozici v zásadě na území každého kraje,
- při rozhodování o vybavenosti jednotlivých obcí (měst) a jejich spádových území je nutno mít na zřeteli, že jedním ze stěžejních aspektů, ovlivňujících rozhodovací procesy, je velikost obce (města) a jejího spádového území. V tomto smyslu je proto třeba zabývat se např. tím,
 - jaká má být optimální velikost obce (města), v níž je již možné zabezpečovat kvalifikovaně a racionálně jednotlivé sociální aktivity,

- jaká jsou kritéria pro vymezení různých velikých území, v nichž lze jednotlivé služby účelně rozvíjet.

Hledání těchto velikostních typů má více, často protichůdných, aspektů. Např.:

- s rostoucí velikostí města nebo regionu se zvětšují i jednotlivé sociální skupiny a tedy i skupiny osob, které jsou závislé na poskytování sociálních služeb, což umožňuje poskytování služeb profesionalizovat a sociálním pracovníkům specializovat se na řešení jednotlivých sociálních situací,
- se snižující se velikostí města se zvětšuje sociální kontrola a vzájemná pomoc, některé sociální aktivity proto není třeba organizovat a může je nahradit např. sousedská výpomoc nebo rada), rozsah těchto přirozených sociálních mechanismů je výrazně limitován a tyto role postupně přebírají profesionální služby,
- se snižující se velikostí města nebo obce se zhoršuje věková skladba obyvatelstva, na jedné straně se zvyšuje podíl obyvatel v poproduktivním věku, kteří péči potřebují, a naopak na druhé straně se snižuje podíl těch, kteří by mohli pomoc poskytovat, navíc se klesající velikostí města se zvyšuje vyjízďka za prací,
- jednotlivé sociální služby se týkají různých sociálních skupin a zpravidla je proto nelze kumulovat pro jejich „provozní neslučitelnost“, vzhledem k tomu, že pokrývají zpravidla různé veliká spádová území, je třeba řešit různé „dopravní problémy“ a odlišné dimenze provozní efektivity,
- mezi ekonomickou a sociální optimalitou provozovaných služeb je třeba hledat vyváženou proporcii, protože oba faktory jsou zpravidla protichůdné — obecně lze konstatovat, že s rostoucí velikostí zařízení poskytujícího sociální služby klesají relativně provozní výdaje a naopak je všeobecnou tendencí vytvářet a provo-

¹⁵ Viz Bednárik, R., Bodnárová, B.: *Starnutie populácie — výzva na zmeny v službách pre starších ľudí*. Bratislava: Stredisko pre štúdium práce a rodiny, 2005.

¹⁶ Podrobněji viz *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB, 1997.

Tabulka č. 2 » Kapacity vybraných služeb sociální péče v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností v roce 2013

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Praha	2 439	444	503	73	497	1 533	13 624	1 260
Benešov	161		193			408	869	26
Beroun	171	29	82	31	25	76	581	77
Brandýs n. L.-St. Boleslav	351	49	58			31	852	28
Čáslav	105	95		14	41	21	224	
Černošice	409	167	97	27	46	13	732	
Český Brod	175		60	3	4	13	176	
Dobříš	91					38	793	88
Hořovice	124	12				73	447	
Kladno	541	135	68	27	16	77	958	7
Kolín	152	206				91	1 770	55
Kralupy nad Vltavou	50	103			10	3	217	
Kutná Hora	180	96	180	8	8	3	1 255	33
Lysá nad Labem	120		65		5	4	353	7
Mělník	345	102			12		354	7
Mladá Boleslav	299		30	27	101	81	592	45
Mnichovo Hradiště	75	26	80			2	157	9
Neratovice	87		30		22	7	475	29
Nymburk	153	38				16	521	17
Poděbrady	99	20		35	20	48	603	49
Příbram	295	123		17		23	1 010	9
Rakovník	205	26	176	11	28	18	719	
Říčany	159	88				17	327	20
Sedlčany	300		98		19	71	138	3
Slaný	228	50	160	10	8		190	
Vlašim	104						0	44
Votice	129	44	125			27	25	
Blatná	89		70				179	
České Budějovice	723	253	70	24	10	204	1 463	156
Český Krumlov	175					32	449	11
Dačice	138						347	9
Jindřichův Hradec	165	18	178	24	15		544	11



→ Tabulka č. 2 (pokračování)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Kaplice	24						140	6
Milevsko	36		76			12	497	
Písek	289	109	68	20	21	4	650	9
Prachatice	179	26				274	409	
Soběslav	252						296	10
Strakonice	204	16	145				642	44
Tábor	246	36		18	27	93	787	6
Trhové Sviny	94						277	
Třeboň	124					6	247	
Týn nad Vltavou							216	16
Vimperk	176		82				323	
Vodňany	80	65			10	20	77	
Blovice	58	260					118	
Domažlice	337				2	15	484	1
Horažďovice	0						226	
Horšovský Týn	0						141	
Klatovy	232		196		25		744	5
Kralovice	0		90				288	
Nepomuk	107						117	
Nýřany	44		320		30	9	449	
Plzeň	336	262	44	28	73	226	2 211	135
Přeštice			30		18	20	139	
Rokycany	219	160	211		14		330	68
Stod	82	20	148				335	
Stříbro	15						481	
Sušice	93	14			15	70	548	15
Tachov	256	25	65				2 313	3
Aš	54		103				156	
Cheb	298		44	7	13	4	388	17
Karlovy Vary	21	105	124	9	38	9	1 372	54
Kraslice	0						73	
Mariánské Lázně	162	25	76		10	26	233	
Ostrov	100		180				185	

Tabulka č. 2 (pokračování)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSSt	OS	PS	OA
Sokolov	228	215	41		50		726	54
Bílina	0		22				120	
Děčín	136	64	208		15	53	922	72
Chomutov	266	81	152		25	75	1 329	93
Kadaň	316	125	281			10	206	
Litoměřice	246	399	329	4	18	6	443	
Litvínov	334	16	178	6		10	136	
Louny	129	16			17	11	155	15
Lovosice	202	98	114				122	
Most	410	19	6			79	498	23
Podbořany	115	50					72	
Roudnice nad Labem	92	154			12	8	288	
Rumburk	208	311				7	307	19
Teplice	450	222	96	24	20	37	232	16
Ústí nad Labem	115	130	129	3		15	333	15
Varnsdorf	37	44					157	
Žatec	83	46	78	10	19	23	346	17
Česká Lípa	150		57		50	41	653	49
Frýdlant	69	47	29			16	144	22
Jablonec nad Nisou	69	16	88			47	435	60
Jilemnice	65	45		10	27	4	117	5
Liberec	289	127	107	36	26	185	1 335	210
Nový Bor	60	20	28		8	6	412	20
Semily	104	24		29	33	31	177	11
Tanvald	133					1	234	
Turnov	29	42				56	450	14
Železný Brod	0					1	154	1
Broumov	34	60					197	
Dobruška	141		104		5		266	15
Dvůr Králové nad Labem	103	10	14		13	45	399	12
Hořice	147		79				136	10
Hradec Králové	466	223			32	265	1 695	112
Jaroměř	0						159	



Tabulka č. 2 (pokračování)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Jičín	212				45		539	14
Kostelec nad Orlicí	163	81			8		289	38
Náchod	537		71			480	724	11
Nová Paka	65						155	54
Nové Město nad Metují	51					40	128	
Nový Bydžov	47		164			48	158	
Rychnov nad Kněžnou	51	40	204	11	26	163	530	30
Trutnov	323		70	24	35		909	23
Vrchlabí	55	10				25	323	9
Česká Třebová	102			12			236	
Hlinsko	87						58	
Holice	0		4			103	217	
Chrudim	424	159	284		8	12	1 131	12
Králíky	150						70	
Lanškroun	106		88			24	42	
Litomyšl	187	25			20	102	451	15
Moravská Třebová	200				12		208	
Pardubice	284	177	80			95	1 190	155
Polička	119		107	3			381	23
Přelouč	94	146			32	6	179	
Svitavy	31	8	57			27	214	33
Ústí nad Orlicí	873	24			21		689	120
Vysoké Mýto	270				21	11	115	
Žamberk	0		115			5	366	
Bystřice nad Pernštejnem	192	27		5		9	356	5
Havlíčkův Brod	193	133	60		20	68	524	50
Humpolec	236					1	162	
Chotěboř	0				15	18	343	15
Jihlava	267	70		28	18	71	1 302	86
Moravské Budějovice	166	106				12	124	
Náměšť nad Oslavou	92					3	54	
Nové Město na Moravě	0				28	10	251	8
Pacov	82	59	80			217	123	8

Tabulka č. 2 (pokračování)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Pelhřimov	219	30	234	12	5	91	564	26
Světlá nad Sázavou	115		80				377	
Telč	60					37	145	
Třebíč	457	27	36		42	43	327	45
Velké Meziříčí	87	34	134			30	270	34
Žďár nad Sázavou	54	40			25	27	467	16
Blansko	89	255			35		649	
Boskovice	196	38	274		28		483	
Brno	1 600	722	240	102	209	1 088	7 937	185
Břeclav	167	137			33	49	713	19
Bučovice	0						129	
Hodonín	142	182	29	17	28		378	26
Hustopeče	0		16	10	7		167	
Ivančice	0						241	
Kuřim							378	
Kyjov	106	46					575	16
Mikulov	30	53	113		27	21	107	
Moravský Krumlov	20	50	102					
Pohořelice	0							
Rosice	34	121					169	
Slavkov u Brna	0						8	
Šlapanice	52	94	101	8	6		191	
Tišnov	97	32				20	99	
Veselí nad Moravou	26	63					549	31
Vyškov	303	152	35		14	142	356	
Znojmo	170	524	155		32	67	1 032	
Židlochovice	40						107	
Hranice	184	31	78				369	24
Jeseník	264	14	72	3			358	
Konice	158						147	
Lipník nad Bečvou	0						214	
Litovel	310	46	117				89	
Mohelnice	21					7	227	4



→ Tabulka č. 2 (pokračování)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Olomouc	274		19	6	110	312	1 506	110
Prostějov	532	76	300		16	60	409	46
Přerov	390	137	301			7	1 139	63
Šternberk	17		195				330	
Šumperk	321	120	65	11		58	797	41
Uničov	45						272	1
Zábřeh	53	45				20	291	18
Bystřice pod Hostýnem	74		114		14		188	13
Holešov	178					13	221	
Kroměříž	447	197	283	4	21	41	514	38
Luhačovice	50						257	
Otrokovice	246	12	35	7	5	81	386	2
Rožnov pod Radhoštěm	230					19	328	5
Uherské Hradiště	440	50	467	2	18	77	615	26
Uherský Brod	209		50	14	10		945	
Valašské Klobouky	130	139	15		25		308	22
Valašské Meziříčí	25	21			6	284	181	27
Vizovice			47			101	115	
Vsetín	400	102	95	10		78	712	63
Zlín	371	197	28	18	12		543	29
Bílovec	49						136	24
Bohumín	96	22			35	15	413	9
Bruntál	166		63			4	339	16
Český Těšín	158		27			11	359	25
Frenštát pod Radhoštěm	87		10		6		84	
Frýdek-Místek	353	164	28	3	88	197	739	146
Frýdlant nad Ostravicí	63		101			5	89	
Havířov	254	50			97	171	768	50
Hlučín	143		92		15		304	20
Jablunkov	75				15	4	254	26
Karviná	118	120	12		48		863	33
Kopřivnice	88	6				72	294	30
Kravaře	46						1	

Tabulka č. 2 (dokončení)

	Kapacita (počet míst/počet osob)							
	DS	DZR	DOZP	TSt	DSt	OS	PS	OA
Krnov	213	100	123				413	
Nový Jičín	174		48		30	45	260	36
Odry	66	11					315	
Opava	314	84	411				876	84
Orlová	327	129	54			12	310	
Ostrava	1 546	394	235	33	67	328	2 361	181
Rýmařov	23	11		7			160	8
Třinec	359	112	54		76	70	817	99
Vitkov	64	85	12				186	

Pramen: interní data MPSV

zovat spíše malá zařízení, která zachovávají „lidskou (rodinnou) dimenzi“, moderní přístupy při rozvíjení sociálních služeb akcentují význam rodiny, a rozvíjejí se proto takové aktivity, které rodině napomáhají při poskytování sociálních služeb (např. respitní péče).

3. Vyhodnocení dostupnosti služeb sociální péče v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností v roce 2013

Vybavenost regionu sociálními službami je třeba posuzovat a rozvíjet v širších aspektech, než jen pokud jde o samotnou přítomnost příslušných zařízení a aktivit. Jde zejména o:

- přítomnost služeb a jejich kapacitu,
- dostupnost služeb (územní, finanční, architektonickou),
- návaznost služeb,
- informovanost občanů,
- kvalitu výkonu služeb,
- ekonomickou efektivnost.¹⁷

Jedná se o provázané aspekty, které ve svém

komplexu ovlivňují sociální kvalitu území a uspokojování sociálních potřeb občanů.

Kapacity vybraných služeb sociální péče v roce 2013 na území jednotlivých správních obvodů obcí s rozšířenou působností jsou uvedeny v tabulce č. 2, vybavenost těchto územních celků uvedenými typy služeb je uvedena v tabulce č. 3.

Provedený rozbor těchto hodnot potvrdil, že rozdíly v dostupnosti služeb sociální péče v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností jsou výrazně vyšší než rozdíly v dostupnosti těchto služeb na území jednotlivých okresů a krajů. Je zřejmé, že např.:

- v 21 správních obvodech obcí s rozšířenou působností (tj. v 9,5 % z jejich celkového počtu) není k dispozici žádné místo v domovech pro seniory,
- v 87 správních obvodech obcí s rozšířenou působností (tj. v necelých 40 % z jejich celkového počtu) není k dispozici žádné místo v domovech se zvláštním režimem,
- v 93 správních obvodech obcí s rozšířenou působností (tj. ve více než 40 % z jejich celkového

¹⁷ Podrobněji viz Průša, L., Víšek, P.: *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2012.



Tabulka č. 3 » Vybavenost správních obvodů obcí s rozšířenou působností vybranými typy služeb sociální péče v roce 2013

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Praha	43,35	7,89	0,40	0,32	2,21	6,81	60,54	5,60
Benešov	73,75	0,00	3,32	0,00	0,00	42,33	90,15	2,70
Beroun	85,12	14,44	1,39	3,24	2,61	7,94	60,68	8,04
Brandýs n. L.-St. Boleslav	126,94	17,72	0,59	0,00	0,00	2,32	63,81	2,10
Čáslav	94,17	85,20	0,00	3,11	9,09	4,66	49,69	0,00
Černošice	105,25	42,97	0,74	1,48	2,52	0,71	40,17	0,00
Český Brod	245,44	0,00	3,03	0,98	1,31	4,24	57,42	0,00
Dobříš	120,21	0,00	0,00	0,00	0,00	10,41	217,14	24,10
Hořovice	114,18	11,05	0,00	0,00	0,00	14,02	85,86	0,00
Kladno	122,01	30,45	0,56	1,30	0,77	3,72	46,22	0,34
Kolín	45,48	61,64	0,00	0,00	0,00	6,32	122,98	3,82
Kralupy nad Vltavou	49,12	101,18	0,00	0,00	1,96	0,59	42,48	0,00
Kutná Hora	92,59	49,38	3,67	0,89	0,89	0,33	139,18	3,66
Lysá nad Labem	194,49	0,00	2,72	0,00	1,82	1,46	128,60	2,55
Mělník	218,77	64,68	0,00	0,00	1,63	0,00	47,97	0,95
Mladá Boleslav	79,04	0,00	0,28	1,58	5,91	4,74	34,64	2,63
Mnichovo Hradiště	101,21	35,09	4,78	0,00	0,00	0,69	53,79	3,08
Neratovice	90,34	0,00	0,98	0,00	4,81	1,53	103,94	6,35
Nymburk	105,15	26,12	0,00	0,00	0,00	2,35	76,39	2,49
Poděbrady	68,23	13,78	0,00	5,84	3,34	8,01	100,58	8,17
Příbram	105,92	44,17	0,00	1,40	0,00	1,89	83,20	0,74
Rakovník	100,05	12,69	3,18	1,15	2,93	1,89	75,34	0,00
Říčany	88,63	49,05	0,00	0,00	0,00	1,97	37,86	2,32
Sedlčany	335,57	0,00	4,42	0,00	4,79	17,91	34,81	0,76
Slaný	148,44	32,55	4,04	1,51	1,21	0,00	28,62	0,00
Vlašim	107,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,16
Votice	221,27	75,47	10,12	0,00	0,00	11,63	10,77	0,00
Blatná	150,59	0,00	5,06	0,00	0,00	0,00	66,74	0,00
České Budějovice	120,92	42,31	0,45	0,89	0,37	7,60	54,47	5,81
Český Krumlov	139,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,92	69,03	1,69
Dačice	183,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	101,23	2,63
Jindřichův Hradec	86,57	9,44	3,74	2,88	1,80	0,00	65,20	1,32

Tabulka č. 3 (pokračování)

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Kaplice	45,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51,23	2,20
Milevsko	41,14	0,00	4,11	0,00	0,00	3,10	128,19	0,00
Písek	125,43	47,31	1,31	2,07	2,17	0,41	67,32	0,93
Prachatice	168,55	24,48	0,00	0,00	0,00	52,19	77,90	0,00
Soběslav	237,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	70,39	2,38
Strakonice	117,24	9,20	3,22	0,00	0,00	0,00	80,31	5,50
Tábor	68,43	10,01	0,00	1,21	1,81	6,23	52,76	0,40
Trhové Sviny	146,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	94,64	0,00
Třeboň	112,12	0,00	0,00	0,00	0,00	1,27	52,36	0,00
Týn nad Vltavou	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	98,54	7,30
Vimperk	261,13	0,00	4,68	0,00	0,00	0,00	107,24	0,00
Vodňany	182,65	148,40	0,00	0,00	5,11	10,21	39,33	0,00
Blovice	116,47	522,09	0,00	0,00	0,00	0,00	54,68	0,00
Domažlice	227,70	0,00	0,00	0,00	0,29	2,17	69,92	0,14
Horažďovice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	96,21	0,00
Horšovský Týn	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	61,90	0,00
Klatovy	115,88	0,00	3,87	0,00	2,76	0,00	82,16	0,55
Kralovice	0,00	0,00	4,04	0,00	0,00	0,00	72,91	0,00
Nepomuk	211,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51,95	0,00
Nýřany	24,27	0,00	5,88	0,00	3,48	1,04	52,12	0,00
Plzeň	40,75	31,77	0,24	0,78	2,03	6,28	61,45	3,75
Přeštice	0,00	0,00	1,35	0,00	4,71	5,23	36,35	0,00
Rokycany	110,44	80,69	4,41	0,00	1,60	0,00	37,75	7,78
Stod	110,51	26,95	6,52	0,00	0,00	0,00	89,14	0,00
Stříbro	32,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	180,08	0,00
Sušice	81,87	12,32	0,00	0,00	3,14	14,65	114,69	3,14
Tachov	275,57	26,91	1,81	0,00	0,00	0,00	455,85	0,59
Aš	111,34	0,00	5,84	0,00	0,00	0,00	59,34	0,00
Cheb	180,28	0,00	0,87	0,87	1,61	0,50	48,12	2,11
Karlovy Vary	6,02	30,10	1,40	0,55	2,32	0,55	83,70	3,29
Kraslice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	32,19	0,00
Mariánské Lázně	176,09	27,17	3,14	0,00	2,24	5,82	52,11	0,00
Ostrov	106,72	0,00	6,28	0,00	0,00	0,00	40,97	0,00





Tabulka č. 3 (pokračování)

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSst/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Sokolov	113,55	107,07	0,53	0,00	4,13	0,00	59,99	4,46
Bílina	0,00	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	38,01	0,00
Děčín	50,75	23,88	2,66	0,00	1,09	3,86	67,16	5,24
Chomutov	121,74	37,07	1,86	0,00	2,06	6,19	109,65	7,67
Kadaň	283,92	112,31	6,51	0,00	0,00	1,53	31,57	0,00
Litoměřice	124,43	201,82	5,56	0,41	1,85	0,62	45,45	0,00
Litvínov	267,20	12,80	4,64	0,89	0,00	1,48	20,15	0,00
Louny	95,34	11,83	0,00	0,00	2,41	1,56	22,00	2,13
Lovosice	180,68	87,66	4,13	0,00	0,00	0,00	23,68	0,00
Most	193,95	8,99	0,08	0,00	0,00	6,74	42,50	1,96
Podbořany	223,30	97,09	0,00	0,00	0,00	0,00	28,18	0,00
Roudnice nad Labem	69,70	116,67	0,00	0,00	2,13	1,42	51,01	0,00
Rumburk	195,86	292,84	0,00	0,00	0,00	1,30	56,82	3,52
Teplice	129,50	63,88	0,90	1,32	1,10	2,04	12,77	0,88
Ústí nad Labem	28,27	31,96	1,08	0,15	0,00	0,75	16,62	0,75
Varnsdorf	53,39	63,49	0,00	0,00	0,00	0,00	47,23	0,00
Žatec	95,62	53,00	2,87	2,35	4,46	5,40	81,22	3,99
Česká Lípa	71,84	0,00	0,75	0,00	4,49	3,68	58,62	4,40
Frýdlant	94,65	64,47	1,18	0,00	0,00	4,07	36,60	5,59
Jablonec nad Nisou	32,58	7,55	1,60	0,00	0,00	4,94	45,72	6,31
Jilemnice	65,33	45,23	0,00	2,50	6,75	1,00	29,24	1,25
Liberec	54,14	23,79	0,76	1,49	1,08	7,67	55,37	8,71
Nový Bor	70,92	23,64	1,06	0,00	1,75	1,31	90,23	4,38
Semily	83,87	19,35	0,00	5,90	6,71	6,30	35,98	2,24
Tanvald	169,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,27	62,02	0,00
Turnov	20,10	29,11	0,00	0,00	0,00	9,18	73,78	2,30
Železný Brod	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	66,12	0,43
Broumov	62,04	109,49	0,00	0,00	0,00	0,00	66,55	0,00
Dobruška	159,86	0,00	5,15	0,00	1,37	0,00	73,06	4,12
Dvůr Králové nad Labem	88,79	8,62	0,51	0,00	2,51	8,68	76,92	2,31
Hořice	188,46	0,00	4,30	0,00	0,00	0,00	40,50	2,98
Hradec Králové	67,49	32,30	0,00	0,00	1,13	9,38	59,99	3,96
Jaroměř	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48,59	0,00

Tabulka č. 3 (pokračování)

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Jičín	101,19	0,00	0,00	0,00	5,37	0,00	64,30	1,67
Kostelec nad Orlicí	146,32	72,71	0,00	0,00	1,73	0,00	62,61	8,23
Náchod	187,43	0,00	1,16	0,00	0,00	40,83	61,59	0,94
Nová Paka	104,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	59,96	20,89
Nové Město nad Metují	77,86	0,00	0,00	0,00	0,00	14,51	46,43	0,00
Nový Bydžov	62,42	0,00	9,37	0,00	0,00	15,69	51,63	0,00
Rychnov nad Kněžnou	40,61	31,85	6,03	1,94	4,59	28,77	93,54	5,29
Trutnov	134,36	0,00	1,09	2,12	3,09	0,00	80,25	2,03
Vrchlabí	56,12	10,20	0,00	0,00	0,00	5,13	66,23	1,85
Česká Třebová	138,96	0,00	0,00	3,57	0,00	0,00	70,18	0,00
Hlinsko	93,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,81	0,00
Holice	0,00	0,00	0,23	0,00	0,00	35,88	75,58	0,00
Chrudim	125,07	46,90	3,43	0,00	0,55	0,83	78,24	0,83
Králíky	487,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	44,50	0,00
Lanškroun	133,50	0,00	3,80	0,00	0,00	6,44	11,27	0,00
Litomyšl	174,44	23,32	0,00	0,00	4,44	22,63	100,07	3,33
Moravská Třebová	204,71	0,00	0,00	0,00	2,60	0,00	45,06	0,00
Pardubice	49,22	30,68	0,63	0,00	0,00	4,10	51,38	6,69
Polička	134,77	0,00	5,45	0,88	0,00	0,00	111,47	6,73
Přelouč	91,09	141,47	0,00	0,00	7,34	1,38	41,07	0,00
Svitavy	27,39	7,07	1,80	0,00	0,00	5,00	39,59	6,11
Ústí nad Orlicí	842,66	23,17	0,00	0,00	4,42	0,00	145,05	25,26
Vysoké Mýto	185,19	0,00	0,00	0,00	3,72	1,95	20,39	0,00
Žamberk	0,00	0,00	3,94	0,00	0,00	1,06	77,82	0,00
Bystřice nad Pernštejnem	229,67	32,30	0,00	1,33	0,00	2,40	94,91	1,33
Havlíčkův Brod	87,13	60,05	1,15	0,00	2,16	7,34	56,60	5,40
Humpolec	295,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	47,48	0,00
Chotěboř	0,00	0,00	0,00	0,00	3,62	4,35	82,83	3,62
Jihlava	67,34	17,65	0,00	1,67	1,07	4,23	77,55	5,12
Moravské Budějovice	147,95	94,47	0,00	0,00	0,00	2,80	28,88	0,00
Náměšť nad Oslavou	139,61	0,00	0,00	0,00	0,00	1,18	21,28	0,00
Nové Město na Moravě	0,00	0,00	0,00	0,00	8,02	2,86	71,86	2,29
Pacov	175,59	126,34	8,26	0,00	0,00	105,54	59,82	3,89



→ **Tabulka č. 3 (pokračování)**

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Pelhřimov	116,99	16,03	5,19	1,42	0,59	10,78	66,82	3,08
Světlá nad Sázavou	136,42	0,00	3,99	0,00	0,00	0,00	103,49	0,00
Telč	104,17	0,00	0,00	0,00	0,00	14,99	58,75	0,00
Třebíč	152,95	9,04	0,48	0,00	3,34	3,42	26,00	3,58
Velké Meziříčí	64,93	25,37	3,74	0,00	0,00	5,16	46,43	5,85
Žďár nad Sázavou	32,35	23,97	0,00	0,00	3,29	3,55	61,46	2,11
Blansko	35,89	102,82	0,00	0,00	3,39	0,00	62,84	0,00
Boskovice	95,75	18,56	5,32	0,00	3,12	0,00	53,80	0,00
Brno	85,97	38,79	0,64	1,40	2,86	14,90	108,68	2,53
Břeclav	76,40	62,67	0,00	0,00	3,26	4,84	70,49	1,88
Bučovice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	46,20	0,00
Hodonín	62,23	79,75	0,47	1,65	2,71	0,00	36,64	2,52
Hustopeče	0,00	0,00	0,45	1,69	1,18	0,00	28,22	0,00
Ivančice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	59,52	0,00
Kuřim	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	103,73	0,00
Kyjov	45,11	19,57	0,00	0,00	0,00	0,00	58,49	1,63
Mikulov	50,17	88,63	5,72	0,00	8,49	6,60	33,64	0,00
Moravský Krumlov	23,20	58,00	4,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pohořelice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rosice	33,04	117,59	0,00	0,00	0,00	0,00	37,84	0,00
Slavkov u Brna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,23	0,00
Šlapanice	21,04	38,03	1,57	0,75	0,56	0,00	17,89	0,00
Tišnov	74,22	24,48	0,00	0,00	0,00	3,63	17,94	0,00
Veselí nad Moravou	16,80	40,70	0,00	0,00	0,00	0,00	79,72	4,50
Vyškov	147,80	74,15	0,68	0,00	1,61	16,35	40,98	0,00
Znojmo	49,16	151,53	1,70	0,00	2,15	4,50	69,35	0,00
Židlochovice	37,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,02	0,00
Hranice	138,24	23,29	2,26	0,00	0,00	0,00	64,36	4,19
Jeseník	191,72	10,17	1,80	0,44	0,00	0,00	52,32	0,00
Konice	319,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	73,10	0,00
Lipník nad Bečvou	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	84,12	0,00
Litovel	325,29	48,27	4,93	0,00	0,00	0,00	21,26	0,00
Mohelnice	29,25	0,00	0,00	0,00	0,00	2,21	71,77	1,26

Tabulka č. 3 (pokračování)

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Olomouc	40,23	0,00	0,12	0,21	3,92	11,12	53,66	3,92
Prostějov	125,65	17,95	3,05	0,00	0,90	3,37	22,95	2,58
Přerov	111,46	39,15	3,66	0,00	0,00	0,45	72,52	4,01
Šternberk	20,02	0,00	8,27	0,00	0,00	0,00	82,58	0,00
Šumperk	110,80	41,42	0,92	0,87	0,00	4,57	62,74	3,23
Uničov	53,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	69,48	0,26
Zábřeh	41,67	35,38	0,00	0,00	0,00	3,47	50,56	3,13
Bystřice pod Hostýnem	107,40	0,00	7,27	0,00	4,88	0,00	65,55	4,53
Holešov	178,36	0,00	0,00	0,00	0,00	3,35	56,93	0,00
Kroměříž	152,87	67,37	4,07	0,32	1,70	3,33	41,72	3,08
Luhačovice	61,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76,83	0,00
Otrokovice	172,75	8,43	1,01	1,15	0,82	13,25	63,14	0,33
Rožnov pod Radhoštěm	158,84	0,00	0,00	0,00	0,00	2,99	51,53	0,79
Uherské Hradiště	117,05	13,30	5,17	0,12	1,11	4,76	38,00	1,61
Uherský Brod	92,27	0,00	0,95	1,46	1,04	0,00	98,69	0,00
Valašské Klobouky	143,17	153,08	0,64	0,00	6,63	0,00	81,65	5,83
Valašské Meziříčí	16,27	13,66	0,00	0,00	0,82	38,63	24,62	3,67
Vizovice	0,00	0,00	2,79	0,00	0,00	40,74	46,39	0,00
Vsetín	159,74	40,73	1,43	0,88	0,00	6,85	62,57	5,54
Zlín	78,77	41,83	0,28	0,95	0,63	0,00	28,73	1,53
Bilovec	56,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	32,05	5,66
Bohumín	79,54	18,23	0,00	0,00	6,10	2,62	72,00	1,57
Bruntál	149,55	0,00	1,67	0,00	0,00	0,68	57,96	2,74
Český Těšín	170,44	0,00	1,03	0,00	0,00	2,78	90,70	6,32
Frenštát pod Radhoštěm	111,25	0,00	0,52	0,00	1,82	0,00	25,47	0,00
Frýdek-Místek	96,37	44,77	0,25	0,17	4,88	10,93	41,00	8,10
Frýdlant nad Ostravicí	68,18	0,00	4,20	0,00	0,00	1,19	21,11	0,00
Havířov	76,00	14,96	0,00	0,00	5,75	10,14	45,53	2,96
Hlučín	98,69	0,00	2,28	0,00	2,23	0,00	45,14	2,97
Jablunkov	85,32	0,00	0,00	0,00	4,45	1,19	75,35	7,71
Karviná	54,30	55,22	0,18	0,00	3,83	0,00	68,92	2,64
Kopřivnice	69,02	4,71	0,00	0,00	0,00	10,97	44,78	4,57
Kravaře	64,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00





Tabulka č. 3 (dokončení)

	Vybavenost							
	DS/80+	DZR/80+	DOZP/C	TSt/65+	DSt/65+	OS/65+	PS/65+	OA/65+
Krnov	140,41	65,92	2,97	0,00	0,00	0,00	57,04	0,00
Nový Jičín	105,52	0,00	0,99	0,00	3,83	5,75	33,21	4,60
Odry	115,38	19,23	0,00	0,00	0,00	0,00	113,64	0,00
Opava	84,09	22,50	4,04	0,00	0,00	0,00	51,57	4,95
Orlová	285,34	112,57	1,40	0,00	0,00	2,09	54,03	0,00
Ostrava	123,66	31,51	0,72	0,57	1,16	5,69	40,95	3,14
Rýmařov	44,32	21,19	0,00	2,49	0,00	0,00	56,90	2,84
Třinec	152,96	47,72	0,98	0,00	7,84	7,22	84,29	10,21
Vítkov	128,26	170,34	0,88	0,00	0,00	0,00	80,52	0,00

Pramen: interní data MPSV

Významným limitujícím prvkem, který nepodporuje rozvoj sociálních služeb v jednotlivých obcích, je stávající dikce § 35 odst. 2 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, podle níž „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů“.

počtu) není k dispozici žádné místo v domovech pro osoby se zdravotním postižením,

- ve 3 správních obvodech obcí s rozšířenou působností není žádnému občanovi poskytována pečovatelská služba,
- ambulantní služby (týdenní a denní stacionáře a odlehčovací služby) patří ke službám, jimiž je vybaven nejmenší počet správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Z hlediska dostupnosti služeb sociální péče se na základě provedené analýzy jeví, že tyto služby jsou nejdostupnější ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Třinec, Žatec, Rychnov nad Kněžnou, Chomutov, Pelhřimov, Kutná Hora, Vsetín, Brno, České Budějovice a Valašské Klobouky. Naopak nejnižší dostupnost těchto služeb je ve SO ORP Ivančice, Bílina, Jaroměř, Bučovice, Hlin-

sko, Židlochovice, Kraslice, Kravaře, Slavkov u Brna a Pohořelice, ve správním obvodu této obce není – jako v jediném správním obvodu obce s rozšířenou působností – k dispozici žádná služba sociální péče. Z krajských měst je na nejnižší úrovni dostupnost služeb sociální péče v Ústí nad Labem a ve Zlíně.

Z hlediska pobytových služeb sociální péče provedená analýza dostupnosti ukazuje, že tyto služby jsou nejdostupnější ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Kadaň, Votice, Pacov, Litovel, Lovosice, Litoměřice, Orlová, Kroměříž, Krnov a Litvínov, naopak nejméně jsou tyto služby dostupné ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Bučovice, Horažďovice, Horšovský Týn, Chotěboř, Ivančice, Jaroměř, Kraslice, Kuřim, Lipník nad Bečvou, Nové Město na Moravě, Poho-

řelice, Slavkov u Brna, Týn nad Vltavou a Železný Brod.

Z hlediska vybavenosti jednotlivých správních obvodů místy v domovech pro seniory je přitom velmi zajímavou skutečností, že mezi 15 správními obvody obcí s rozšířenou působností, kde je počet míst v těchto zařízeních v relaci na 1000 osob starších 80 let nejvyšší, jsou pouze tři obvody těch měst, která měla status okresního města – Ústí nad Orlicí, Tachov a Domažlice –, a naopak mezi správními obvody s nejnižší vybaveností jsou dvě města, která dnes mají status krajského města – Ústí nad Labem a Karlovy Vary. Mezi těmi 21 správními obvody obcí s rozšířenou působností, kde v současné době není k dispozici žádné místo v domovech pro seniory, není žádné město, které mělo dříve status okresního města (viz graf č. 1).

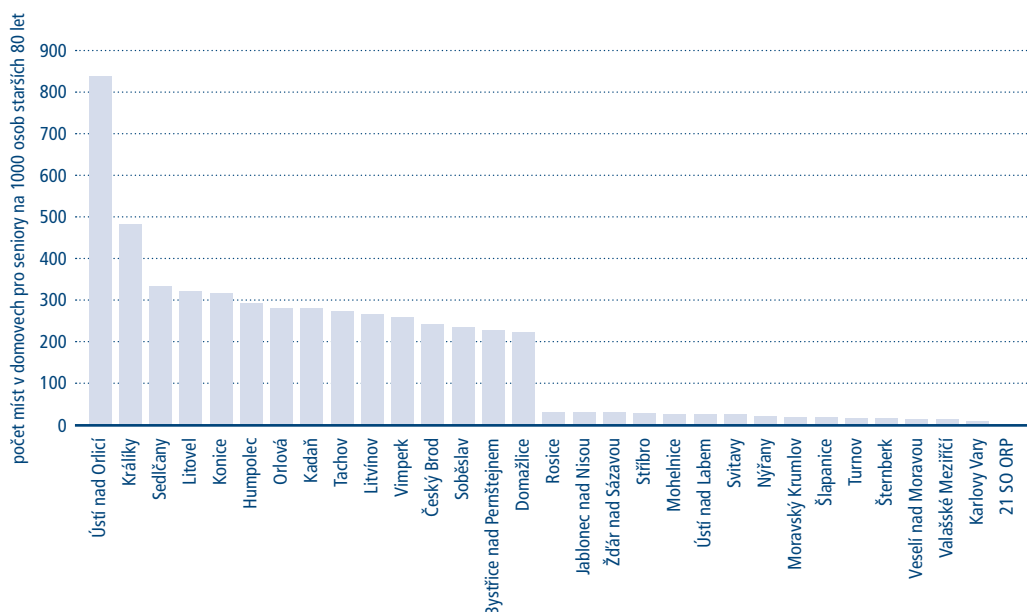
Ambulantní služby sociální péče jsou podle provedené analýzy nejdostupnější ve správních

obvodech obcí s rozšířenou působností Rychnov nad Kněžnou, Semily, Čáslav, Poděbrady, Brno, Beroun, Žatec, Frýdek-Místek, Mladá Boleslav a Olomouc, naopak v 54 správních obvodech obcí s rozšířenou působností tyto služby nejsou vůbec dostupné, mj. do této skupiny patří bývalá 4 okresní města – Lovosice, Opava, Strakonice a Tachov.

Analýza dostupnosti terénních sociálních služeb ukázala, že tyto služby jsou nejdostupnější ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Dobruška, Ústí nad Orlicí, Chomutov, Polička, Poděbrady, Neratovice, Třinec, Týn nad Vltavou, Český Těšín, Kolín, Kutná Hora a Rychnov nad Kněžnou, nejnižší je dostupnost těchto služeb ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností Litvínov, Tišnov, Šlapanice, Hlinsko, Lanškroun, Votice, Slavkov u Brna, Kravaře, Moravský Krumlov a Pohořelice.

Z hlediska hodnocení jednotlivých správních obvodů počtem osob, který využívá nejrozšířeně-

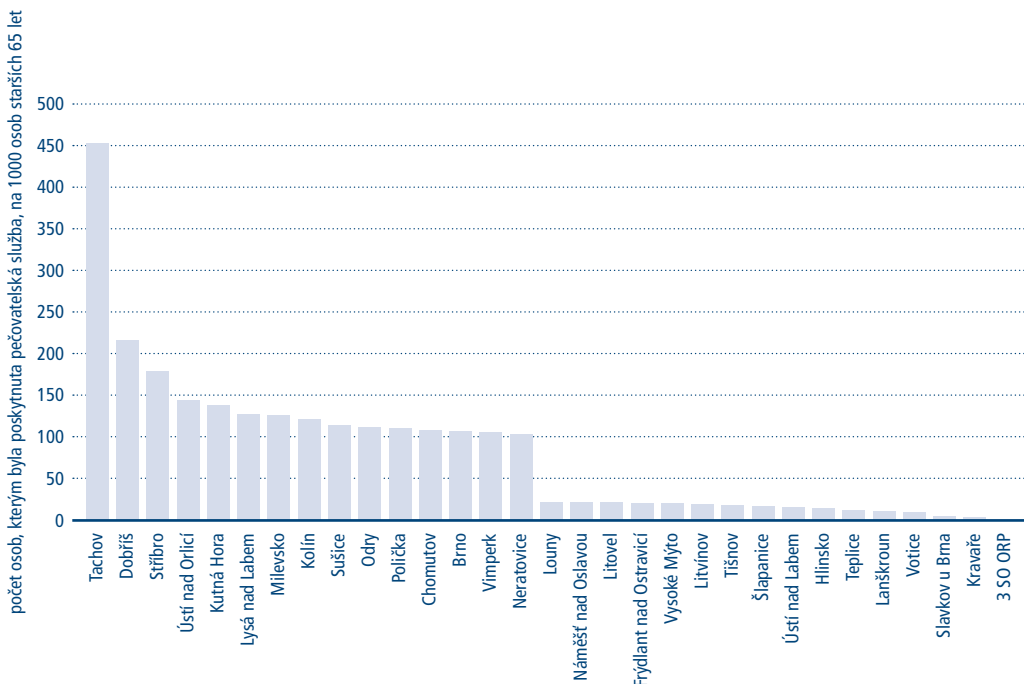
Graf č. 1 » Vybavenost vybraných správních obvodů obcí s rozšířenou působností místy v domovech pro seniory na 1000 osob starších 80 let v roce 2013



Pramen: vlastní zpracování



Graf č. 2 » Vybavenost vybraných správních obvodů obcí s rozšířenou působností pečovatelskou službou na 1000 osob starších 65 let v roce 2013



Pramen: vlastní zpracování

ší terénní službu — pečovatelskou službu —, v relaci na 1000 osob starších 65 let je potřeba upozornit na to, že mezi 15 správními obvody obcí s rozšířenou působností, kde je hodnota tohoto ukazatele nejvyšší, je celkem pět obvodů těch měst, která měla status okresního města — Tachov, Ústí nad Orlicí, Kutná Hora, Kolín a Chomutov —, a jediné krajské město — Brno. Naopak mezi správními obvody s nejnižší vybaveností jsou dvě města, která měla dříve status okresního města — Louny a Teplice —, a jedno krajské město — Ústí nad Labem (viz graf č. 2).

Souhrnné hodnocení dostupnosti služeb sociální péče potvrdilo, že z kvantitativních hledisek nedošlo od roku 1995 k výrazným změnám z hlediska rozsahu péče v domovech pro seniory ani z hlediska rozsahu pečovatelské služby. Hodnotit

změny ve struktuře a dostupnosti dalších zařízení terénních a ambulantních služeb (zejména centra denních služeb, denní a týdenní stacionáře, chráněné bydlení a osobní asistence) je velmi obtížné, protože kapacita těchto zařízení nebyla před přijetím zákona o sociálních službách statisticky sledována, často pod názvy těchto forem péče (především stacionáře) byla chápána zcela jiná forma služeb.

Pokles kapacity v domovech pro seniory v porovnání s předchozími roky lze přisuzovat patrně transformaci části kapacit těchto zařízení na domovy se zvláštním režimem. Změny ve vývoji kapacit v zařízeních pro zdravotně postižené nelze objektivně posoudit vzhledem k tomu, že přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, došlo k úpravě názvů jednotlivých typů zařízení. Dří-

vější ústavy sociální péče pro mládež a dospělé osoby, které byly diferencovány podle jednotlivých typů zdravotního postižení, byly transformovány na domovy pro osoby se zdravotním postižením, přičemž věková hlediska ani typ zdravotního postižení nejsou statisticky sledována. Z prostého porovnání počtu míst v bývalých ústavech sociální péče pro dospělé a pro mládež s daty o počtu míst v domovech pro občany se zdravotním postižením lze dedukovat, že i v těchto zařízeních byla část kapacity transformována na domovy se zvláštním režimem.

Při respektování výše uvedených faktorů ovlivňujících vybavenost regionů službami sociální péče lze na základě provedeného rozboru statistických údajů konstatovat, že některé dříve prezentované závěry týkající se hodnocení vybavenosti jednotlivých regionů sociálními službami na úrovni kraje je z pohledu správních obvodů obcí s rozšířenou působností nutno přehodnotit.¹⁸ V tomto směru se jedná především o tyto skutečnosti:

- Vybavenost jednotlivých správních obvodů obcí s rozšířenou působností jak místy v domovech pro seniory, tak i pečovatelskou službou není v zásadě determinována regionálním profilem jednotlivých území. S rostoucí nadmořskou výškou se sice mírně zvyšuje vybavenost jednotlivých správních obvodů obcí s rozšířenou působností, závislost mezi oběma veličinami je však velmi slabá (hodnota Pearsonova korelačního koeficientu činí v případě domovů pro seniory 0,1745, v případě pečovatelské služby 0,1799).
- Zatímco dříve provedená hodnocení geografické dostupnosti sociálních služeb ukázala, že s rostoucí vzdáleností od velkých center jednotlivých krajů, zpravidla bývalých okresních měst, se dostupnost těchto služeb snižovala,¹⁹ z hodnocení vybavenosti jednotlivých správních obvodů obcí s rozšířenou působností sociálními službami vyplývá, že z pohledu dostup-

nosti těchto služeb v těchto správních obvodech projevují dvě protichůdné tendence:

- na území některých bývalých okresů se potvrzují dříve uváděná hodnocení hovořící o tom, že s rostoucí vzdáleností od přirozených center jednotlivých regionů se snižuje dostupnost veřejných služeb,
- na území jiných bývalých okresů jsou však hodnoty dostupnosti některých (zejména pobytových) sociálních služeb vyšší na území „nových“ správních obvodů obcí s rozšířenou působností než na území, kde roli obce s rozšířenou působností plní v současné době dřívější okresní města; tato skutečnost může svědčit o snaze některých bývalých okresních úřadů vytěsnit řešení některých sociálních otázek na „periferie“ mimo nejbližší okolí těchto měst.

Významným limitujícím prvkem, který nepodporuje rozvoj sociálních služeb v jednotlivých obcích, je stávající dílce § 35 odst. 2 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, podle níž „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů“.

Současně je možno konstatovat, že v rámci doposud realizovaných střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb nedošlo k odstranění neopodstatněných rozdílů ve vybavenosti jednotlivých regionů těmito službami. Hlavní příčinou je skutečnost, že jednotliví poskytovatelé díky závislosti na poskytnutých dotacích z veřejných zdrojů, na jejichž přiznání nemají právní nárok, v zásadě nerozšiřují nabídku svých služeb. Lze vyslovit tezi, že ani přenesení odpovědnosti za poskytnutí těchto dotací do působnosti jednotlivých krajů nepřispěje k odstranění těchto problémů. Tuto skutečnost však bude možno posoudit teprve po cca 3–5 letech,

¹⁸ Viz Jeřábková, V., Průša, L.: *Příspěvek na péči*. Praha: VÚPSV, 2013.

¹⁹ Podrobněji viz Bareš, P.: *Regionální dostupnost sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2009.

→ kdy bude možno porovnat event. změny v dostupnosti těchto služeb na území jednotlivých správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

4. Závěr

Provedené hodnocení dostupnosti poskytovaných služeb sociální péče v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností ukázala výrazné rozdíly mezi těmito regionálními celky, což svědčí o tom, že stávající struktura forem sociální péče není výsledkem promítnutí deklarovaných koncepcí do praktického života, ale je výsledkem dlouholetého živelného vývoje v uplynulých letech, kdy praxe v rámci svých možností a podle svého zájmu reagovala na nutnost zabezpečení potřeb starých a zdravotně postižených občanů (viz např. historie vzniku domů s pečovatelskou službou).²⁰

Stávající systém financování sociálních služeb navíc konzervuje existující rozdíly ve vybavenosti jednotlivých územních celků sociálními službami a tím se nevytváří dynamizující konkurenční prostředí.²¹ Dřívější úvahy o tom, že zavedení příspěvku na péči přispěje k odstranění těchto problémů, se doposud nepotvrdily, neboť dnešní systém financování sociálních služeb je i nadále ex ante závislý na poskytování dotací ze strany veřejné správy, což – vzhledem k tomu, že na přiznání dotace není právní nárok – ve svém důsledku vede k další konzervaci existujícího stavu, k stagnaci rozvoje

zejména terénních služeb sociální péče a ve svém důsledku k tomu, že celý systém financování sociálních služeb je neefektivní.²²

Přestože zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, je v současné době v praxi uplatňován již devátým rokem, k odstranění neopodstatněných rozdílů ve vybavenosti jednotlivých regionů sociálními službami zatím nedošlo. Vedle již uvedeného neefektivního systému financování je to způsobeno především skutečností, že v rámci plánování sociálních služeb není dostatečná pozornost věnována analýze demografického vývoje a především změnám ve struktuře populace, což je zejména z hlediska aktuálních demografických trendů velmi alarmující skutečnost. Navíc jednotlivé plány jsou zpracovávány na zpravidla pouze tříleté období, což nemůže v dostatečném rozsahu zachytit hloubku těchto změn. V tomto směru by proto bylo žádoucí, aby jednotlivé obce s rozšířenou působností zpracovaly vlastní projekce vývoje obyvatelstva zhruba do roku 2050 a v návaznosti na to definovaly svoje rozvojové cíle v dlouhodobém a střednědobém časovém horizontu a tyto následně pravidelně aktualizovaly v ročních akčních plánech rozvoje sociálních služeb.

Realizace těchto kroků může přispět k odstranění výše uvedených problémů a – především z hlediska péče o seniory – v předstihu vytvořit adekvátní předpoklady pro zajištění potřebného spektra služeb, který by byl v souladu s moderními evropskými trendy.

LITERATURA A PRAMENY

1. BAREŠ, P.: *Regionální dostupnost sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2009, ISBN 978-80-7416-047-9
2. BEDNÁRIK, R., BODNÁROVÁ, B.: *Starnutie populácie – výzva na zmeny v službách pre starších ľudí*. Bratislava: Stredisko pre štúdium práce a rodiny, 2005. [online]. Dostupné z: <http://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/bulletin/Bulletin-04-2005.pdf>
3. JEŘÁBKOVÁ, V., PRŮŠA, L.: *Příspěvek na péči*. Praha: VÚPSV, 2013, ISBN 978-80-7416-145-2
4. *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB, 1997, ISBN 80-902260-1-9
5. PRŮŠA, L.: *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing, 2003, ISBN 80-86395-69-3

²⁰ Viz *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB, 1997.

²¹ Viz Průša, L.: *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing, 2003.

²² Viz Průša, L.: *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: VÚPSV, 2013.

6. PRŮŠA, L.: *Model optimálního uspořádání sociálních a zdravotních služeb na regionální úrovni*. Praha: VÚPSV, 2006, ISBN 80-87007-36-0
7. PRŮŠA, L.: *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing, 2007, ISBN 978-80-7357-255-6
8. PRŮŠA, L.: *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008, ISBN 978-80-7416-018-9
9. PRŮŠA, L., VÍŠEK, P.: *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2012, ISBN 978-80-7416-099-8
10. PRŮŠA, L.: *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: VÚPSV, 2013, ISBN 978-80-7416-120-9
11. *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*. Brussels: European Commission, 2013. [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10183&langId=en>
12. *Návrh normativů vybavenosti územních celků službami sociální péče*. Praha: FMPSV, 1987
13. www.mpsv.cz

KLÍČOVÁ SLOVA

sociální služby, dostupnost sociálních služeb, obce s rozšířenou působností

The availability of social care services in the administrative districts of municipalities with extended competencies

ABSTRACT

The aim of this paper is to characterize the availability of social care services in the administrative districts of municipalities with extended competences. These districts were created in 2003 providing social services is a key challenges that these communities providing. The availability of social services in these districts, it was never analyzed. The results indicate that some previously presented conclusions about the availability of social services in the individual regions or districts on the basis of the analysis reconsider.

KEYWORDS

social services, availability of social services, municipalities with extended competencies

JEL CLASSIFICATION

H11, H53, I38



Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * Ročník / Volume XI * 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

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

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., místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.

MUDr. Jan Mojžíš, rektor a předseda 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, o.p.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 2015 / Published in Prague on 30 December 2015

Print ISSN 1801-7118 | Electronic ISSN 1801-6057 | MK ČR E 16579

© NEWTON College, a.s.

Scientia  Societas

{ 4 ' 15 }

Recenzovaný společenskovední časopis

Peer-reviewed social science journal

2015 * Ročník / Volume XI * Číslo / Issue 4

Cena 89 Kč / Price 89 CZK

