



1 '08 }

časopis pro společenské vědy a management
číslo 1 | 2008 | ročník IV
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

1

{08}

časopis pro společenské vědy a management

03 Národní strategie a předsednictví EU

11 Proexportní politika: teorie, ideologie, realita

136 Lisabonská smlouva a národní zájmy České republiky

164 Konec starých časů? Kratochvilné úvahy o vysokoškolském vzdělávání

NC
NC PUBLISHING

Scientia ^{et} Societas

Obsah

Odborné stati

- 3 Národní strategie a předsednictví EU
- 11 Proexportní politika: teorie, ideologie, realita
- 40 Proexportní politika v kontextu národních zájmů České republiky a jejího členství v Evropské unii
- 76 Výzkumné a inovační politiky založené na dohánění vyspělých zemí
- 98 Rozpočtové důsledky ekonomické transformace České republiky
- 114 Hodnocení dopadů politiky hospodářské a sociální soudržnosti na země EU
- 136 Lisabonská smlouva a národní zájmy České republiky
- 164 Konec starých časů? Kratochvilné úvahy o vysokoškolském vzdělávání (Systémy vzdělávání v České republice – část druhá)

Recenze

- 169 Milan Bobek, Petr Peniška: Práce s lidmi

Národní strategie a předsednictví EU

► Dr. Jaroslav Šonka » Europäische Akademie Berlin

- * Po rozšíření Evropské unie v letech 2004 a 2007 vzniklo integrační společenství, které muselo hledat nové metody managementu. Koordinovat 27 zemí, to je něco úplně jiného než na začátku historického vývoje evropské integrace v padesátých letech, kdy se spojilo nejprve jen šest zemí a jejich vzájemné propojení a společná agenda byly poměrně malé a dobře definované. Hledání nových pravidel managementu, vnitrouniní diplomacie a rozhodování o společných cílech většího společenství začalo pokusem o formulaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který, jak známo, ztroskotal v referendech ve Francii a Nizozemsku. Potřeba nových metod je ovšem jasná i odpůrcům ústavy. Proto vznikl během německého a portugalského předsednictví nový dokument, který převzal řadu aspektů Ústavní smlouvy a má vstoupit v platnost v roce 2009, právě v období českého předsednictví. Management Evropské unie se však změní i v případě, že nedojde k ratifikaci nového dokumentu (v některých zemích¹ je nutné organizovat nové referendum a v jiných dochází jako již v případě Ústavní smlouvy k populistickým projekcím domácích problémů na Evropskou unii). Ani odmítnutím smlouvy totiž agenda Unie nedostane patřičné manažerské předpoklady.

1. Management dříve

Od počátku integrace původní šestky vedoucí funkce spravedlivě přecházela z jedné země na

druhou. Jejich představitelé se setkávali podle potřeby a rytmus vzájemné spolupráce se teprve vytvářel. Později se řada setkání konala již v pravidelných odstupech na úrovni hlavních představitelů (summit a později Evropská rada – viz níže) a ministrů zahraničí (Rada).² Později se politiky Evropských společenství rozvinuly do té míry, že vznikly dílčí Rady rezortních ministrů. Summity, tedy setkání šéfů států a vlád, se konaly nepravidelně a ani ne jednou za rok. Během summitů platila pravidla diplomacie, která se týkala pořadí příjezdů, zasedání kolem kulatého stolu apod. Formálně se od roku 1974 jedná o předsednictví Evropské rady (tento orgán byl založen roku 1974 na summitu v Paříži). Protože se jedná o orgán komplementární k Evropským společenstvím (později Evropské unii), tedy o něco, co se poněkud liší od čisté mezinárodních seskupení, vznikla určitá rutina a formality se uvolnily.³ Evropské rady rozhodly například o takových významných záležitostech, jako o přímé volbě Evropského parlamentu (rozhodnutí 1974 v Paříži, realizace od roku 1979) či společné měně (první impulsy na zasedáních Evropské rady 1978 v Brémách a Bruselu – společná měna byla zavedena k 1. 1. 1999). Během času se ustálil rytmus jednoho až dvou summitů za předsednictví (nejméně však jeden, ten pak v předsednické zemi, zatímco v případě potřeby se druhý summit odehrává v Bruselu).

Předsednictví v širším slova smyslu vzniklo jako dělba části nákladů za organizaci chodu Ev-

¹ Z ústavních důvodů nutné v Irsku; ve Velké Británii se rozbíhá boj odpůrců nových pravidel za referendum, původně příslibené Tony Blairem pro ratifikaci Ústavní smlouvy, zatímco dnešní vláda vychází z toho, že referendum není nutné. Informace o euroskeptických směrech s požadavkem referenda viz www.iwantareferendum.com.

² Pořadí setkání a jejich význam je probíráno v řadě pramenů sekundární literatury. Jen příklady: Horst Reichenbach, Thea Emmerling, Dirk Staudenmayer, Sönke Schmidt: *Integration: Wanderung über europäische Gipfel. Nomos, Baden-Baden, 1999.* Jean-Marc Hoscheit, Wolfgang Wessels (eds.): *The European Council 1974–1986, Evaluations and Prospects.* Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1988.

³ Evropská rada striktně vzato od počátku nebyla koncipována jako orgán Evropských společenství, na druhé straně však její působení na zležitosti integrace z ní činí jeden z hlavních faktorů ES (EU) – kodifikace je obsažena v evropských dokumentech od Maastrichtské smlouvy z roku 1993.

- ropských společenství, především pokud šlo o summity, ale také o chod setkání na mnohem nižší úrovni výborů a skupin utvořených ad hoc, kde většinu nákladů na místě setkání nese hostitel. Po půl roce se země střídají. Mezi šesti členskými zeměmi se každá dostala na řadu jednou za tři roky. Po vzniku Evropské rady, tedy již s devíti členskými zeměmi, jednou za čtyři a půl roku. Dnes je odstup předsednictví jedné země téměř 14 let. To má značné důsledky pro předávání zkušeností uvnitř státní struktury. Zkušenosti manažerů evropských záležitostí středního věku budou po své první zkušenosti předsednictví během druhého pravděpodobně již v důchodu. Také toto je jedním z motivů nového uspořádání činnosti EU na základě Lisabonské smlouvy. V této souvislosti je také důležité národní zkušenosti s chodem Unie zachovávat a rozvíjet i v Bruselu samotném.⁴

2. Rozvoj Společenství a Unie

Evropská rada není, jak již bylo řečeno, jen summitem šéfů států a vlád jako v dalších mezinárodních společenstvích a není ani primárně koncipovaným orgánem Unie. Je současně legislativním orgánem, jakousi „horní komorou“, která spolupůsobí v Evropské unii v podstatě parlamentním způsobem, ale současně zadává Unii úkoly a vytváří strategické perspektivy. Část kritiky funkčních souvislostí EU cílí na to, že zde jednají nejvyšší zástupci suverénních států, kteří sice jsou legitimováni volbami ve svých zemích, ale nemají žádné pověření v ostatních. K tomu zasedají neveřejně, což je na parlamentní komoru velmi neobvyklé či dokonce nepřijatelné. Právě návrh Evropské ústavní smlouvy chtěl v tomto systému provést změny, které jsou jen zčásti zachované v Lisabonské smlouvě odhlasované koncem roku 2007. Demokratický požadavek veřejného jednání Evropské rady však zmizel již během jednání o návrhu Ústavní smlouvy v takzvaném Konventu na základě mocenských zásahů některých politiků. Evropská rada si s těmito vlastnostmi zachovává podstat-

ný sektor mezivládních mechanismů a tento fakt se v nejbližší budoucnosti nezmění. Přesto je důležité sledovat paralelitu jednání Evropských rad s rutinou Rady ministrů a s centrálními mechanismy v Bruselu.

Od roku 1989, tehdy ještě v dvanáctičlenném Společenství, si předsednictví dávala program. Země se většinou vracely k určité tématice, svolávaly summity i další setkání v určitých městech, která se tak stávala částí jména některých aktivit. Známe Lisabonský proces, Barcelonský proces, Boloňské aktivity atd. Někdy se tak do popředí dostalo i jméno malé obce jako Schengen, kde – symbolicky na lodi na hranici mezi dvěma státy – byly podepsány dohody o přeshraniční policejní spolupráci, které se teprve později staly pravidly EU. Rytmus přehodnocování těchto plánů se často kryje s opakováním předsednictví – tak se například Barcelonský proces nově formuloval na základě desetileté zkušenosti opět v Barceloně. A v některých politických sektorech existuje vlastní strategické plánování – tak například spolupráce v justičních a policejních záležitostech má vlastní pětiletou strategii.

Ve stádiích rozvoje Unie s méně členskými státy byly také vzájemná znalost a přímé neoficiální kontakty špičkových politiků poměrně dobré a jakkoli si můžeme myslet, že tandemy Kohl-Mitterrand či Schröder-Chirac neměly daleko k dominantnímu spolčování velkých států, na druhé straně jejich práce usnadňovala hledání východisek a hovořilo se o „motoru Unie“.

3. Diplomacie, koalice, rovnováha

Klasická diplomacie zhruba od Vídeňského kongresu vycházela z toho, že zájmy států jsou nutné různé a pro mezinárodní klid k jejich uskutečnění je nutné mít nejen pravidla, ale také zájmové vyrovnávání, které se odehrávalo především vytvářením koalic a snahou o mocenskou rovnováhu. Často byly zájmy dokonce protichůdné a hodnotové společenství bylo vnímáno jako velmi omezené pole – i poukazy na Boží požehnání z té doby se

⁴ Marcell von Donat: *Das ist der Gipfel. Nomos, Baden Baden, 1987 (existuje i v českém překladu s poněkud nesprávným názvem „To je summit“, ač autor úmyslně použil výraz přeložitelný dvojsmyslně: „To je vrchol“).*

nacházejí více na opascích vojáků než v mezinárodních dokumentech. Mezinárodní vyrovnávání spočívalo v realizaci mocenského tlaku a v ústupcích. Všeobecně se uznávalo, že vnitřní záležitosti jednotlivých hráčů na mezinárodní scéně nejsou kritizovatelné ze strany ostatních. Proto se také dlouho jednalo s nacistickým Německem, ještě déle se Sovětským svazem. Problematicky se posuzovaly secese, jako v případě vzniku suverénního Československa v roce 1918. Teprve dlouhý válečný konflikt na mezinárodní scéně prosadil názor, že rakousko-uherské soustátí národnostním skupinám neposkytovalo patřičnou seberealizaci. I když dnes svět vypadá stabilněji, odehrává se podle těchto pravidel regulace problému Srbsko-Kosovo, který politické konstelace téměř 100 let staré silně připomíná. Tehdy opravdu jen zřídka došlo k mezinárodním diplomatickým opatřením, která měla základnu ve společně uznávaných hodnotových kategoriích. Příkladem je bojkot importu kaka z Portugalska Velkou Británií v roce 1908 kvůli otrocké práci na plantážích portugalské kolonie Svätý Tomáš a Princův ostrov – ovšem jistě se na tomto opatření podílely i aktivity Londýnské firmy Cadbury, která se starala o protekcionistické ohraničení svých trhů.

ropský soudní dvůr. Jednání států uvnitř Unie nese vedle mezinárodních charakteristik řadu znaků „vnitřní politiky“, zatímco diplomatické aktivity navenek jsou stále podobné klasickým formám diplomacie – právě i diplomacie vůči partnerům, jejichž hodnotové systémy z dobrých důvodů neschvalujeme. V této atmosféře má předsednictví několik rozdílných funkcí.⁵ Pro účel tohoto přehledu vybíráme role „manažera“ a „smírčího soudce“ a cíle „zahraničního reprezentanta“ a „vnitřní prezentace – dialog s občany“.

3.1 Management

Předsednická země přebírá především zodpovědnost za podstatnou část managementu chodu Unie, tedy určité rutiny, která má vlastnosti úřednického chodu, tedy něčeho „vnitřního“. Již loajalita v této struktuře a ohledy na partikulární zájmy členských zemí jsou jasným poukazem na existenci něčeho jako „evropská identita“. Jsou zde orgány nepodléhající jednotlivým státům, které se v Bruselu starají o řadu záležitostí souvisle. Ale měnící se spolupráce s administrativami jednotlivých předsednických zemí je důležitým kontrolním prvkem Unie a vnáší do společné administrati-

Vliv jednotlivého členského státu spočívá ve vytváření většin a ten, kdo není u stolu, u kterého se vedou diskuse rozhodující třeba o záležitostech větších a z pozice jednotlivého státu málo ovlivnitelných, nemá vliv v podstatě žádný.

Diplomacie v jedinečném integračním seskupení, jakým je Evropská unie, se odehrává na zcela jiné úrovni. Zúčastněné státy uznávají značně velký a podstatný soubor pravidel počínající lidskými právy a zdaleka nekončící zásadami volné hospodářské soutěže. Mají tedy společné hodnoty. A současně uznávají také Evropskou komisi jako dozorčí orgán, akceptují legislativní spolupůsobení Evropského parlamentu a ctí apelační instanci, Ev-

vy řadu čerstvých impulsů. Aparát předsedající země však nemá lehký úkol. Spojení rutinních záležitostí se společnými střednědobými plány a s vlastní národní agendou je velice složitý úkol. Management musí zohlednit složitou podstatu politických záměrů a současně brát ohled na právní rámec Evropské unie, který je určen jak danou smlouvou (v současnosti Smlouvou z Nice, počátkem roku 2009 už možná Lisabonskou smlouvou), →

⁵ Daniela Kiez, Volker Perthes (eds.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2007.*

- tak dalšími právními regulacemi. Časové plánování závisí i na dalších institucích jako Evropský parlament, který spolupůsobí na větší části legislativního procesu a vytváří také kritickou reflexi.⁶

Existují (také v českém kontextu) však i příspěvky do integrační diskuse, že není nutné se detaily přípravy předsednictví do té míry zabývat,

a v Niceské smlouvě kodifikované.⁷ Jak však vidíme v případě eura, které je důležitým předpokladem hospodářského rozvoje, již sama snaha o vliv na takové determinanty vede i větší skeptiky k dalšímu integračnímu a komunikačnímu úsilí. Vliv jednotlivého členského státu spočívá ve vytváření většin a ten, kdo není u stolu, u kterého se vedou

V předsednické periodě musí vláda předsedající země brát ohled na zájmy ostatních v daleko větší míře než jindy – disharmonie je pro získání kýžených výsledků kontraproduktivní. Jen tak může daná země získat uznání a v dalších periodách mít kredit pro prosazování i sobečtějších cílů.

protože Lisabonská smlouva možná během českého předsednictví ještě nebude platit, nebo v ratifikačním procesu zcela ztroskotá. Evropská unie s 27 členy však v každém případě bude potřebovat rozvoj nových aspektů všeobecné administrativy i managementu předsednictví, protože daný počet členských zemí si nové metody práce fakticky vynucuje. Z historie evropské integrace známe řadu provizorních opatření a jistá spontaneita při hledání schůdných a integraci prospívajících řešení se uplatnila několikrát (například historie společné obranné politiky je stará jako evropská integrace sama, zažila řadu politických katastrof a překonává dodnes řadu překážek).

K výlučně mezivládnímu společenství Evropskou unii dnes již nelze zredukovat ani dalším rozšiřováním (někteří odpůrci prohlubování evropské integrace navrhuji značné rozšíření, které by prohlubování automaticky omezilo – známá je například zmínka Václava Klause o Kazachstánu). Taková integrační jednotka totiž už existuje. Je jí Rada Evropy s dnes 47 členskými státy. Při obstrukcích v chodu Evropské unie hrozí spíše vyčlenění menšího počtu států s užší integrací, které je přípustné

diskuse rozhodující třeba o záležitostech větších a z pozice jednotlivého státu málo ovlivnitelných, nemá vliv v podstatě žádný. Souvislosti integračních procesů evropského kontinentu jsou složité. Integrace se netýká jen Evropské unie, nýbrž také zmíněné Rady Evropy a Severoatlantické aliance, se kterými existují souvisle ošetřované vztahy.⁸ Také tyto patří k agendě jak pevných struktur v Bruselu, tak rotujícího předsednictví.

3.2 Zprostředkování a funkce smířčího soudce

Na této základně se odehrává příprava předsednictví všech členských zemí EU. Jedno je ovšem jasné: výše zmíněná „vyšší kvalita“ vzájemných vztahů neznamena, že uvnitř unie panuje úředně daná harmonie. Mezi členskými zeměmi samozřejmě existují rozdíly i konflikty, jen jejich řešení probíhá jinými cestami a v jiné atmosféře a ovšem na jiném právním základu. I frekvence a intenzita vzájemných setkání jsou podstatně vyšší.

Podívejme se na příklad německého předsednictví, které se realizovalo v první polovině roku 2007. Kdo si prostuduje podrobně agendu němec-

⁶ Jacques Santer, předseda, a ostatní Evropská komise byly 16. března 1999 donuceny odstoupit právě na základě iniciativy Evropského parlamentu, který tak posílil svůj význam.

⁷ Články 43–45

⁸ Souhra těchto institucí je přehledně zpracovaná – viz Kjell M. Torbiörn: *Destination Europe*. Manchester University Press, 2003. Jeden z amerických pohledů – viz Charles A. Kupchan: *The end of the American era*. Vintage Books, New York, 2002.

kého předsednictví, může vysledovat hlavně jednu věc: předsednictví neklade důraz na zájmy předsedající země. Jeho úspěch se odvozuje spíše od zprostředkujících aktivit. Nelze na tomto místě analyzovat předsednictví celé, ale stačí jako příklad následující souvislost. Berlínské prohlášení uzavřelo berlínský summit koncem března. Noviny byly tehdy plné komentářů o bezobsažnosti dokumentu (zatímco pro některé české politiky v něm bylo příliš mnoho, ale to je opravdu jen okrajový názor). Ukázalo se však, že dokument měl dvojí úlohu: na jedné straně shrnout některé impulsy, ale na druhé straně neprejudikovat to, co pak bylo možné politicky řešit po květnovém rozhodnutí francouzských prezidentských voleb. V předsednické periodě musí vláda předsedající země brát ohled na zájmy ostatních v daleko větší míře než jindy – disharmonie je pro získání kýžených výsledků kontraproduktivní. Jen tak může daná země získat uznání a v dalších periodách mít kredit pro prosazování i sobečtějších cílů.

Funkce smířčího soudce tedy vylučuje radikální prosazování vlastních cílů. Jakékoli politické záměry beztak není možné prosazovat během šestiměsíčních period. Vliv na společné strategie musí být stálou snahou a předsednictví mu nepropůjčuje žádnou větší možnost. V předsednické funkci se nevytváří váha hlasu⁹ podle paragrafů a formalistických výpočtů, ale podle argumentů a úspěšného vytváření většinových koalic.

Známým mechanismem používaným k získání konsensu v konfliktních otázkách je během Evropských rad tzv. metoda „zpovědnice“, kde předsedající zve protagonisty respektivního konfliktu k bilaterálnímu rozhovorům a snaží se o vypracování kompromisu. Často se pro takové pohovory rezervuje čas i v oficiálním programu.

3.3 Reprezentace v zahraničí

Předsednická země má značný vliv na reprezentaci Evropské unie v zahraničí. K Vysokému repre-

zentantovi, jakémusi ministru zahraničí EU (dnes je to Javier Solana), a komisaře pro zahraniční záležitosti (dnes Benita Ferrerová-Waldnerová) přistupuje jako předseda Rady ministr zahraničí předsednické země. A také v ostatních grémiích shrnuje jednání a hovoří s tiskem a veřejností především respektivní předsedající osobnost z úředních či politických struktur, která pochází z předsednické země. Dochází tedy k několika desítkám až stovkám prezentací, které organizuje předsedající země. Je na ní tedy během předsednictví dobře vidět. Paradoxně relativně menší může být ve srovnání s kolegy viditelnost předsedající osoby v případě Evropské rady. I když kancléřka Angela Merkelová byla během německého předsednictví mediálně dobře viditelná, je v koncertu šéfů států a vlád řada osobností, které mají vlastní trvale udržovanou pozici a neustupují do ústraní. I během předsednictví je zasedání Evropské rady nejpestřejší záležitostí a výsledky takového zasedání často nejsou předvídatelné. Proto existuje značná pozornost zahraničních partnerů, kteří s Evropskou unií viděnou především přes zasedání Evropské rady musí počítat při mezinárodních jednáních, jako například při setkáních WTO. Evropská rada ze zahraniční perspektivy jasně ukazuje dvojí charakter Evropské unie – zachování zahraniční reprezentace jednotlivých států (nikdo si v USA nesplete německou kancléřku s francouzským prezidentem) současně s posilováním váhy celého společenství tam, kde by hlas jednotlivé členské země nestačil (WTO).

3.4 Reprezentace vůči občanům

Evropská unie stále zápasí s nedostatečnou informovaností občanů o tomto společenství. Vitálně se šíří řada nepřítelůných mýtů, ač se nezakládají na pravdě. Populističtí politikové se do takových diskusí také často a rádi zapojují, protože je tak možné vyvolat krátkodobou pozornost a někdy i volební výhodu. Nejen „Brusel“, ale také předsednická →

⁹ Zatím platí ohodnocení hlasů jednotlivých zemí ze Smlouvy z Nice (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/html/12001C.html>). Od roku 2009 bude platit, pokud bude ratifikována, Lisabonská smlouva (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>), princip dvojí většiny v ní obsažený má platit od roku 2014.

- země musí tedy dále vyvíjet strategii prezentace a komunikace směrem k občanům. Ne vždy jsou vhodné reklamní prvky, protože ty vyvolávají často nedůvěru. Dnešní svět vyžaduje kromě tiskové práce internetovou prezentaci, která má napojení na oficiální informace z Bruselu a pokrývá tak velmi odlišné informační toky: všeobecnou a snadno srozumitelnou úroveň, celou legislativu EU s vysvětlujícími komentáři, vyjádření politických špiček k aktuálním událostem, ale i návody k použití mechanismů Unie, fondů apod. na úrovni státních a regionálních úřadů. Deficity reprezentace vůči občanům, které se projevíly v referendech ve Francii a v Nizozemsku a které lze sledovat i na takových ukazatelích, jako je účast ve volbách do Evropského parlamentu, jsou předmětem diskuse. Zatím nikdo nenavrhl optimální řešení.

4. Úřednická mašinérie

Dlouhý je katalog rutinních aspektů přípravy předsednictví. Pracovat co nejeefektivněji mohou jen úřednické systémy se značnými zkušenostmi. Nejpozději dva roky před nástupem do vlastní předsednické role přestaly různé německé úřednické skupiny přesouvat své kádry. Prakticky to znamená, že i kancléřka Angela Merkelová si ponechala většinu těch vysokých úředníků, kteří před tím pracovali pro jejího předchůdce Gerharda Schrödera. Diplomatické funkce byly také zmrazeny a raději se porušilo pravidlo obměny po čtyřech letech, než aby do dané funkce v souvislosti s předsednictvím měl přijít nováček. Platí to pro pozice v Bruselu, ale také ve vztahu k takzvanému „triu“ předsednických period, které v případě Německa zahrnovalo ještě dvě následující země Portugalsko a Slovinsko. A také velké země a země „problematické“, což jsou z pohledu starých členských zemí především Polsko a do jisté míry i Česká republika, jsou obsluhovány zkušenými diplomaty a v Berlíně se jimi zabývají ostřílení úředníci a vědci. Tato pravidla – zkušenost před stranicstvím – se osvědčila během celého vývoje Evropské unie. Předsednická země musí také vybudovat na omezenou dobu zvýšené aktivity mimořádnou kapacitu. Prodlužuje se smluvně doba zaměstnání u těch,

kteří by již mohli odejít do důchodu. Některé funkce přebírají agentury, které však často potřebují bezpečnostní prověrky a jejich kvalifikace musí být nesporná. Důležitá je i včasná příprava takových zdánlivých maličkostí, jako vozový park či hotelové kapacity. Špičkoví úředníci Spolkového kancléřství se shodují na tom, že 90 % politického úspěchu předsednictví vytvářejí správně ošetřené rutinní záležitosti.

Určitou kapacitu si předsednická země musí vytvořit i pro nepředpokládané události. Analytické skupiny musí závčas rozeznat hrozící nebezpečí a diplomatické a politické struktury musí být schopny rychlé reakce.

5. Konflikt versus konsensus

Předsednická země má tedy zvláštní roli a vlastní zájmy radikálně podporovat nemůže. Ovšem styl debaty má vliv i na dobu následující a země si tak umožňuje cílevědomé jednání do budoucna. Tuto pozici si buduje v rámci své zodpovědnosti za celek. Čím více se země angažuje za prospěch celého společenství, tím důvěryhodněji může jednat v periodě po svém předsednictví.

Některé země mají smůlu se světovou politickou situací. Události typu války v Libanonu, která ovlivnila finské předsednictví v roce 2006, se sice dají předvídat jen nedostatečně, ale s připravenou kapacitou na neočekávané události si země funkci rozhodčího může potvrdit i během konfliktů. Německo mělo samo zkušenost s ne zcela předvídatelnými událostmi během svého předchozího předsednictví v roce 1999, kdy došlo k vyhocení konfliktu v Kosovu.

Kancléřka Angela Merkelová má bruselskou zkušenost již z doby, kdy byla členkou Kohlovy vlády. Od té doby vyvinula vlastní styl politické komunikace. Tentokrát anticipovala možnosti konfliktů mezi členskými zeměmi i zvláštní péči o vlastní vyjadřování. Její tým nejen připravoval její vyjádření na základě dlouhodobých rešerší. I s hotovými dokumenty se zacházelo tak, že jejich konečná forma dostávala poslední lesk během diskuse, ve které nad úředníky visel nejdůležitější otazník: Kdo by mohl mít něco proti a jak riziko

rozkladu omezit? Podle zdrojů z užšího týmu německé kancléřky právě tato poslední zatěžkávací zkouška dokumentu je nejdůležitější. A nehraje zde roli autorita, nýbrž rozhled. Každý člen týmu může vystoupit jako „advocatus diaboli“.

6. Nové aspekty teorie demokratického rozhodování

6.1 Argumenty bez volebního boje

Centrální management chodu Evropské unie však nestojí jen na zručných postupech uvnitř struktur, které jsou složité a často se proto stávají terčem kritiky euroskeptiků. Politický rozvoj Unie vytváří i postupy, které je nutné analyzovat a poznat

du na okamžitý prospěch dané politické síly. Demokratický proces se pak neodehrává podle agendy volebního boje, nýbrž podle vývoje věčné diskuse.

6.2 Operacionální suverenita

Přednost předsednické přípravy v takové atmosféře praktického i teoretického uvědomění spočívá v opravdovém zhodnocení společných zájmů členských států, vytváření pocitu solidarity i společné identity. Na druhé straně samozřejmě nevzniká žádná idyla. Debaty mohou a mají být ostré a výsledky jsou většinou kompromisy. To je ovšem lepší než populistické zdůrazňování suverenity tam, kde jednotlivý stát může sice prosadit povýtce jen

Debaty mohou a mají být ostré a výsledky jsou většinou kompromisy. To je ovšem lepší než populistické zdůrazňování suverenity tam, kde jednotlivý stát může sice prosadit povýtce jen formální suverénní pozice, ale v praxi neprosadí nic a integrační společenství potřebuje už z tohoto důvodu. Penetrantní vyzdvihování této poměrně neuplatnitelné suverenity vypadá po této úvaze jako snaha daného politika vyvíjet nad daným státem neomezenou moc.

v nich nové prvky demokratických procesů. Tak je například možné omezit vliv rytmu volební periody jednotlivého členského státu. Politický oportunismus totiž dýchá jinak před volbami a jinak po nich. Lépe to pro věčné argumenty vypadá v politických oblastech, kde má kompetenci Evropská unie. Společenství sedmadvaceti států, ve kterém jsou volební události rozptýlené, je dobrou základnou pro uplatňování věčných argumentů bez ohle-

formální suverénní pozice, ale v praxi neprosadí nic a integrační společenství potřebuje už z tohoto důvodu. Penetrantní vyzdvihování této poměrně neuplatnitelné suverenity vypadá po této úvaze jako snaha daného politika vyvíjet nad daným státem neomezenou moc. **Evropská integrace posiluje operativní aspekt suverenity jednotlivého členského státu, kterou tím vlastně posiluje.** →

→ LITERATURA A PRAMENY

1. von Donat, M.: *Das ist der Gipfel*. Nomos, Baden Baden, 1987
2. Hoscheit, J.-M., Wessels, W. (eds.): *The European Council 1974–1986, Evaluations and Prospects*. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1988
3. Kiez, D., Perthes, V. (eds.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2007
4. Kuptchan, C. A.: *The end of the American era*. Vintage Books, New York, 2002
5. *Lisabonská smlouva* (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>)
6. Reichenbach, H., Emmerling, T., Staudenmayer, D., Schmidt, S.: *Integration: Wanderung über europäische Gipfel*. Nomos, Baden-Baden, 1999
7. *Smlouva z Nice* (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>)
8. Torbjörn, K. M.: *Destination Europe*. Manchester University Press, 2003

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, integrace, předsednictví Rady EU, Lisabonská smlouva

ABSTRACT

After the enlargements 2004 and 2007 there appears an obvious need for new methods of a management of the EU. The article reviews at first the historical roots of the Presidency periods, of their programming and of the management of international meetings. Institutional development and the changing periodicity of the Presidency are demonstrated. General arguments about diplomacy, equilibration of interests and creating of coalitions of interests show clearly that European integration leads to transnational relations of a special sort. Founding the relations between the Member States on a base of common values, having a common mechanisms decision and reference, even a common Court to which to appeal, brings the relations of the Member States onto a different level as compared to the standard diplomatic relations.

With respect to organizing future Presidencies following aspects are discussed: (1) management, (2) the role of an arbiter, (3) the international representation of the community and (4) the representation towards the citizens and responsibility for their information.

Management of the European Presidency is also based on special skills. The significance of administrative structures, of their experience as well as of their international networking are discussed in the following part. The wide field between the possibilities of conflict and consensus is analyzed in that context.

Conclusions with respect to the theory of democracy are drawn in the final section. European Union is a community that is not subdue to the waves of promising a denying connected with an election period. The spread of national events, which can lead to opportunistic arguments on that level, is excluded by the heterogeneity of the integrated Europe of 27 Member States. Mutual control of the national administrative units and political elites provides the Union with a suitable platform for the exchange of arguments with a lower burden of national manipulations.

KEYWORDS

European Union, integration, EU Council Presidency, Treaty of Lisbon

JEL CLASSIFICATION

F02



Proexportní politika: teorie, ideologie, realita

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum¹

* 1. Historický exkurz: volný obchod versus protekcionismus

Pro teoretickou obhajobu podpory exportu státem musíme sáhnout hluboko do dějin ekonomického myšlení – až k merkantilistům. Merkantilistické učení převládalo v západní Evropě v 17. a 18. století. Odráželo dobu, v níž vzniklo a rozvíjelo se. Pro tuto dobu bylo charakteristické budování národních států a impérií. Merkantilismus je ve své podstatě ekonomický nacionalismus. Zatímco středověcí scholastici zabývalí se ekonomickými otázkami a souvislostmi navazovali na starověké myslitele, především na Aristotela, a hledali odpovědi především na obecné otázky etické (spravedlivá cena Tomáše Akvinského, jeho zavrhování lichvy), merkantilisté hledali usilovně odpověď na jednu jedinou otázku: Jak zvýšit bohatství své země ve srovnání s bohatstvím jiných zemí? Zatímco středověcí scholastikové byli povětšinou křesťanští filozofové, merkantilisté byli muži praxe – obchodníci, bankéři, vysocí státní úředníci. Nevyjadřovali ve své doktríně zájmy katolické církve, nýbrž zájmy nastupujícího kapitalismu, zájmy velkých obchodníků, zájmy národních států. Hluboce je nezajímalo, jaká cena je spravedlivá a zda lze ospravedlnit existenci úroku, zajímala je úloha peněz při zvyšování bohatství země a posilování její moci vůči jiným zemím, zajímal je význam zahraničního obchodu při řešení úlohy posilování postavení země vůči jejím konkurentům.

Zatímco raní merkantilisté (bulionisté) ztotožňovali národní bohatství se státním pokladem, který umožňoval panovníkům vést války za účelem expanze národního státu a vytváření impéria, a prosazovali politiku obrany proti úniku drahých kovů ze země (vývozci byli nuceni prodat získané zahraniční měny státu), pozdní merkantilisté sice nezpochybňovali význam peněz pro rozvoj a expanzi země, ale viděli jejich smysl především v tom, že příliv peněz do země zlevňuje úvěr, což „promazává kola obchodu“. Především ale dospěli k myšlence, že hlavním zdrojem růstu bohatství národa je zahraniční obchod. Přesněji řečeno, dospěli k doktríně aktivní obchodní bilance.

Podstatu merkantilistického učení popsal velmi výstižně Karel Engliš: „*O zahraniční obchod začala se starati věda a politika teprve po objevení Ameriky, čímž se otevřely nové netušené možnosti této směny. Státy zejména lákalo americké zlato, jehož bylo možno získati vývozem průmyslových výrobků. Zlata potřebovaly státy, poněvadž se šířilo peněžní hospodářství, stát se byrokratizoval a organizoval vojsko. Vytvořila se celá nauka o obchodní bilanci (o poměru vývozu k dovozu), určen požadavek aktivní bilance (přebytku vývozu); odtud požadavek po hodnotném (průmyslovém) vývozu. Kdežto dovoz se měl připouštět jen méně hodnotný (suroviny). V souvislosti s tím šla podpora průmyslu a snahy po růstu populace. Merkantilismus provozoval ráznou národní politiku, vysokými cly a úplnými zápočty (prohibicemi) znesnadňoval* →

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

- dovoz, odměňoval vývoz, arcí průmyslových výrobců, zkrátka dělal protekcionismus (ochranářství) a industrialismus (jednostrannou politiku průmyslovou).“²

Thomas Mun (1571–1641), vlivný britský obchodník, jeden z ředitelů Východoindické společnosti, je patrně nejznámější představitel merkantilismu – nejznámější mimo jiné proto, že Adam Smith při své kritice merkantilismu podroboval analýze především jeho tvrzení a výroky. Thomas Mun již odmítal bulionistické zákazy vývozu zlata ze země, a to na základě argumentace reexportem. Dokazoval, že není důvod neplatit zlatem za zboží, které bude zpracováno v anglických manufaktúrách a po zpracování vyvezeno za mnohem vyšší ceny. Argumentaci zvolil v tomto případě nad jiné pěknou – příměr se setím a sklízím: „Pozorujeme-li činnost rolníka pouze v době setí, když odhazuje do země mnoho dobrého zrna, musíme ho považovat spíše za blázna než za dobrého hospodáře. Ale posoudíme-li jeho práci při sklizni, která je cílem jeho snažení, poznáme, jakou má jeho počínání cenu a jak bohatý nese užitek.“³ Dokazoval rovněž, že není důležité, aby země měla aktivní obchodní bilanci se všemi zeměmi, že stačí, má-li aktivní celkovou obchodní bilanci (v jeho době měla Anglie pasivní obchodní bilanci s Indií). Základní Munův argument ve prospěch aktivní obchodní bilance byl argument úspor: vytvoření exportního přebytku bylo podle něho výsledkem toho, že země vyrábí více než sama spotřebuje. Rozdíl mezi výrobou a spotřebou představuje úspory a současně zvětšování bohatství národa.

Na merkantilisty zaútočil velmi tvrdě Adam Smith ve svém Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Nejvíce ze všeho ho popudily zábrany stavěné do cesty vývozu veškerého britského zboží, které by mohlo dát postupně vzniknout posílení konkurenční schopnosti země, do níž bylo vyvezeno. Velká Británie ve své době ochra-

ňovala domácí výrobce a obchodníky před možností vzniku konkurence v zahraničí velmi drastickými způsoby: „Troufám si tvrdit, že i ty nejkrutější naše daňové zákony ve srovnání s některými zákony, jež si svým křikem vynutili na zákonodárcích obchodníci a majitelé manufaktúr na podporu svých nesmyslných a nespravedlivých monopolů, jsou ještě mírné a útlomitné. Jako o zákonech Draconových lze i o těchto zákonech říci, že jsou všechny psány krví. Podle 3. článku zákona z 8. roku vlády královny Alžběty měl ten, kdo vyvážel ovce, jeřábata nebo berany, při prvním přestoupení zákona propadnout navždy vším svým majetkem, na rok být vsazen do vězení a měla mu být v městě majícím tržní právo v den trhu utáta ruka a měla být přibita na veřejném místě; za druhé přestoupení zákona měl být jako těžký zločinec odsouzen k trestu smrti. Cílem tohoto zákona bylo podle všeho zamezit, aby se v cizině nerozmnožilo plemeno našich ovcí.“⁴ (V době, kdy Adam Smith psal své Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, již tresty těm, kdo ohrožovali aktivní obchodní bilanci, nebyly tak drsné, ale stále velmi citelné: například trestem za vývoz vlny bylo propadnutí vyváženého zboží a pokuta ve výši troj- až čtyřnásobku jeho hodnoty.)

Uvalování embarga na vývoz „citlivých“ položek obchodní bilance zůstalo až do dneška nástrojem obchodní politiky národních států s tím, že se maskuje jinak než v době královny Alžběty, resp. jinak než v době působení Adama Smitha.

V očích autora Pojednání o podstatě a původu bohatství národů se nenašlo o nic větší pochopení pro tehdejší proexportní politiku. Jeho negativní emoce vzbudily zejména vývozní prémie jako nástroj hospodářské politiky, který poškozují alokaci zdrojů: „Proti vývozním premiím na kterékoli domácí zboží můžeme vznést především onu obecnou námitku, která platí pro všechna opatření navrhovaná merkantilismem: zahánějí totiž část práce

² Engliš, K.: Národní hospodářství, nakl. Fr. Borový v Praze, Brno 1924, s. 455

³ Citováno podle Smith, A.: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, SNPL, Praha 1958, s. 11

⁴ Smith, A.: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, SNPL, Praha 1958, s. 223

země na cestu méně výhodnou, než kterou by si zvolila sama. A za druhé je tu ještě jedna námitka zvláštní: ta nepřirozená cesta není jen méně výhodná, ale je skutečně škodlivá, neboť na obchodě, který se dá udržovat jen díky premií, se nutně prodělává... Jde-li o to, aby byla zvýšena výroba některého zboží, bylo by nasnadě se domnívat, že přtmější vliv než premie za vývoz by měla premie za výrobu. Zatěžila by mimo to národ jen jedinou daní, totiž tou, kterou musí přispívat k placení premie. Obchodníci a majitelé manufaktur, tito velcí objevitelé všech takových praktik, nemají ovšem zájem na tom, aby domácí trh byl přeplněn jejich zbožím, k čemuž může při výrobních premiích někdy dojít. Vývozní premie tomu brání účinně tím, že jim umožňují přebytky vyvážet a udržovat tak výši cen zboží, které zůstává v zemi. Ze všech praktik merkantilismu mají proto právě premie nejraději.“⁵

Ani současní výrobci a exportéři nemají zájem na tom, aby domácí trh byl přeplněn jejich zbožím. Výrobní i vývozní premie jsou na ústupu jako příliš viditelné formy státní podpory. Podpory méně viditelné zůstávají. Neboť i v současné době jsou ve hře ekonomické zájmy výrobců a exportérů. Stejně jako v době Adama Smitha se tyto zájmy dovedou o sebe lépe postarat než spotřebitelé. To potvrzuje i aktuálnost výroku říkajícího, že „zjistit, kdo vymyslel celé toto merkantilistické učení, není tak nesnadné; jistě je nevymysleli spotřebitelé, na jejichž zájmy se toto učení vůbec neohlíží, ale výrobci, o jejichž zájmy se toto učení dovedlo postarat tak pečlivě... Merkantilistická nařízení přihlížela s obzvláštní starostlivostí k zájmům našich majitelů manufaktur a jejich zájmům obětovala nejen zájmy spotřebitelů, ale i některých jiných skupin výrobců.“⁶

Je jen zdánlivě paradoxní, že přibližně dva roky po vydání knihy *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*, která je až dosud považována za bibli volného obchodu, byl Adam Smith jmenován

královským celním komisařem ve Skotsku, kde strávil posledních 12 let svého života.

Doktrína volného obchodu je postavena na teorii komparativní výhody od časů Davida Ricarda, který je jejím objevitelem, až po dnešní dny. Teorie komparativní výhody říká, že každá země se specializuje na výrobu a vývoz těch statků, které může vyrábět s relativně nižšími náklady (tj. těch, při jejichž výrobě je relativně efektivnější než jiné země), a bude dovážet ty statky, které vyrábí s relativně vyššími náklady (tj. ty, při jejichž výrobě je relativně méně efektivní než jiné země).

Logiku komparativní výhody vykládají různé učebnice ekonomie obvykle na příkladech a s poměrně vysokou mírou složitosti. Snad nejlepší a nejjednodušší je sáhnout přímo k Davidu Ricardovi. Podstata teorie komparativní výhody je vysvětlena ve stručné poznámce pod čarou v jeho slavných *Zásadách politické ekonomie a zdanění* takto: „*Ukazuje se, že země, která má velmi značné výhody, pokud jde o stroje a zručnost lidí, a která proto může vyrábět zboží mnohem menším množstvím práce než její sousedé, může za toto zboží dovážet část obilí, potřebného pro svou spotřebu, dokonce i v tom případě, kdyby její půda byla úrodnější a pěstování obilí by vyžadovalo méně práce než v zemi, odkud se dováží. Dva lidé dělají obuv a klobouky a jeden předčí v obou řemeslech druhého; ale vyrábí-li klobouky, může svého konkurenta předstihnout jen o jednu pětinu neboli o 20 %, a vyrábí-li obuv, o jednu třetinu čili o 33 %; nebude pro ně výhodnější, aby se zručnější zabýval výlučně výrobou obuvi a méně zručný výrobou klobouků.“⁷*

David Ricardo má nesporně pravdu. Určitě je výhodnější, aby se každý věnoval předmětu činnosti, ve kterém dosahuje absolutně lepších výsledků než jeho konkurent (na to přišel už Adam Smith se svou absolutní výhodou), nebo alespoň relativně lepších výsledků (nebo spíše méně špat-

⁵ *Tamtéž*, s. 233

⁶ *Tamtéž*, s. 236

⁷ Ricardo, D.: *Zásady politické ekonomie a zdanění*, SNPL, Praha 1956, s. 101

→ ných), než jakých on sám dosahuje při činnosti jiné. Není pochybnosti o to, že princip komparativní výhody je smysluplný jako doporučení, jímž se mohou řídit nejen lidé při volbě svých povolání, ale i státy při realizaci svého mezinárodního obchodu. Není příliš smysluplné pěstovat rajčata za polárním kruhem, jestliže se jim daří lépe v Bulharsku, nelze dost dobře vyrábět špičkovou elektroniku v zemích subsaharské Afriky, jestliže vět-

z nedávné historie jsou zkušenosti zemí bývalého Sovětského svazu a jeho satelitních států.

Od časů, kdy David Ricardo bojoval za volný obchod, uplynulo přibližně 200 let. Teorie komparativní výhody je v učebnicích prezentována obvykle pouze jako geniální objev všeobecně platného principu mezinárodního obchodu. Je-li v učebnicích David Ricardo citován, pak v kontextu prospěšnosti volného obchodu pro všechny zů-

Pod praporem laissez faire vlády všech států podporovaly rozvoj výroby a obchodu, dobývaly cizí území a snažily se o všestranné zvýhodnění vlastních občanů. Sama doktrína volného obchodu, jak zpozoroval Marshall, byla ve skutečnosti projekcí britských národních zájmů.

Joan Robinsonová, Ekonomická filozofie

šina tamního obyvatelstva trpí negramotností, nelze dost dobře rozvíjet těžbu nerostného bohatství v místech, kde se nenachází.

Zásadním problémem je ovšem vznik komparativní výhody v zemi účastníci se mezinárodního obchodu a problém ceny, za kterou jsou statky a služby obchodovány. Zatímco přírodní podmínky a vybavenost nerostným bohatstvím jsou víceméně dány, kapitál je nutno akumulovat, pracovní sílu vybavit vzděláním a poznatky technického rozvoje vytvořit. Na otázku, zda při vytváření komparativních výhod spočívajících ve vzdělání, dostatku kapitálu či zásobárně nových poznatků použitelných k realizaci pomáhá více volný obchod nebo ochrana domácího trhu, odpovídá teorie uváděná v moderních učebnicích ekonomie, že volný obchod. Historie Velké Británie a Spojených států amerických dokazuje, že k vytvoření moderních komparativních výhod jim dopomohl silný protekcionismus. Opustily jej až v okamžiku, kdy ho přestaly potřebovat. Na druhou stranu historie zná mnoho příkladů, že zavržení volného obchodu a nastolení ochrany domácího trhu může zemi udržovat ve stavu technické zastaralosti a pomalého ekonomického rozvoje. Patrně nejlepším příkladem

častněné. Například takto: „Za soustavy naprosto volného obchodu přirozeně každá země věnuje svůj kapitál a práci takovým odvětvím, která jsou pro ni nejvýhodnější. Tato snaha o individuální prospěch se obdivuhodně spojuje s obecným blahem celku. Tím, že podněcuje příčinnost, odměňuje vynalézavost a využívá velmi účinně všech sil, které nám poskytuje příroda, vede k nejúčinnější a nejehospodárnější dělbě práce mezi různými národy. Tím, že zvětšuje celkový objem výroby, rozšiřuje všeobecný prospěch na celou společnost národů po celém civilizovaném světě a spojuje je společným svazkem zájmů. Právě tato zásada určuje, že víno se má vyrábět ve Francii a Portugalsku, že obilí se má pěstovat v Americe a v Polsku a že kovové a jiné průmyslové zboží se má vyrábět v Anglii... Vývozní a dovozní prémie a nové daně ze zboží porušují přirozený směnný obchod jednou přímo, jindy nepřímo a vyvolávají tak nutnost dovozu nebo vývozu peněz, aby se ceny mohly přizpůsobit přirozenému běhu obchodu. Takový účinek nastává nejen v zemi, kde vznikla příčina poruch, ale větší měrou ve všech zemích světa.“⁸

Stojí za připomenutí, že David Ricardo se svou zásadou komparativní výhody a bojem za oficiální

uznání doktríny volného obchodu velmi přispěl k posílení možností akumulace kapitálu ve Velké Británii a posílení jejího postavení ve světové ekonomice a že aktivně zasáhl do boje o obilní zákony, tedy do střetu zájmů britských statkářů a britských průmyslníků, do střetu dvou společenských systémů: zanikajícího feudalismu a postupně se rozvíjejícího kapitalismu. Povšimněme si, jak uváděl ve prospěch volného mezinárodního obchodu argumenty o potenciálním poklesu mzdy dělníků a s ní souvisejícím potenciálním růstem míry zisku: „Míra zisku se vždy může zvýšit jen při poklesu mezd a mzda může natrvalo klesnout jen při poklesu hodnoty nutných životních prostředků, na které je vynakládána. Jestliže tedy lze rozšířením zahraničního obchodu nebo zdokonalením strojů dodat na trh potravu a nutné životní prostředky pro dělníka za sníženou cenu, zisk stoupne. Objevíme-li, místo abychom pěstovali naše vlastní obilí nebo vyráběli oděv a jiné dělníkovy nutné životní prostředky, nový trh, na němž je možno toto zboží získávat za nižší ceny, mzdy klesnou a zisk stoupne; jestliže však zboží, získávané za nižší ceny, protože se rozšířil zahraniční obchod nebo se zdokonalily stroje, spotřebovávají výhradně bohatí, míra zisku se nezmění. Míra mzdy se nezmění, třeba by víno, samet, hedvábí a jiné drahé zboží pokleslo v ceně o 50 %, a zisk proto zůstane nezměněn.“⁸

Ricardovy Zásady politické ekonomie a zdanění vyšly v roce 1817. O dva roky později byl David Ricardo zvolen do parlamentu. Vystupoval zde jako zásadní obhájce zájmů průmyslníků, bojoval proti obilním zákonům a za volný obchod. Připomeňme, že základ obilních zákonů tvořily celní tarify určené k podpoře a ochraně domácího anglického obilí proti dovozu levnějšího zahraničního obilí. Protekcionistické tarify byly zavedeny v roce 1815 a zrušeny v roce 1846. Obilní zákony jsou uváděny v učebnicích ekonomie a v dějinách eko-

nomických teorií jako nejvýznamnější symbol britského merkantilismu. (Velkým zastáncem přijetí obilních zákonů byl Thomas Malthus, který byl přesvědčen o tom, že domácí cena, stanovená jako přípustná hranice pro dovoz zahraničního obilí (80 šilinků za čtvrt tuny), je cena spravedlivá a že by bylo nebezpečné spoléhat se na to, že nižší cena dováženého obilí sníží mzdu dělníků. Domníval se, že majitelé manufaktur by naopak mohli utrpět ztrátu v důsledku poklesu kupní síly statkářů a farmářů.)

Boj za zrušení protekcionistických obilních zákonů trval více než třicet let. Byl provázen dělnickými bouřemi, demonstracemi a známým masakrem v Manchesteru. Karel Marx napsal: „Kampaň za zrušení obilních zákonů začala a bylo zapotřebí pomoci dělníků. Obhájci zrušení zákonů jim proto slíbili nejen dvojnásobně velký bochník chleba, ale i přijetí zákona o desetihodinové pracovní době.“¹⁰ Vznikla Liga proti obilním zákonům (v roce 1838) a Ústřední společnost pro ochranu zemědělství známá spíše jako Antiliga (v roce 1844).

Enfant terrible ekonomické teorie, Joan Robinsonová, známá svou neúctou ke všem ekonomickým doktrínám bez výjimky, se ve své Ekonomické filosofii merkantilistů lehce zastala – proti Adamu Smithovi a celé doktríně volného obchodu. „V jednom svém bodě měla teorie *laissez faire* zcela určitě politické poslání. Její stoupenci horlivě obhajovali volný obchod, který se hned od začátku stal ústřední doktrínou politické ekonomie. Argumentace Adama Smitha, která navazovala na názory fyziokratů, byla namířena proti merkantilistům. Ricardova teorie renty usilovala o zrušení obilních zákonů. Pro neoklasiky se víra ve svobodný obchod stala puncem ekonoma, protekcionisté byli považováni za nižší kastu... Je sice pravda, že volání po clu přichází častěji od zástupců korporací než odjinud, ale není pravda, že pro ochranářství nemohou

⁸ Ricardo, D.: Zásady politické ekonomie a zdanění, SNPL, Praha 1956, s. 101

⁹ Ricardo, D.: Zásady politické ekonomie a zdanění, SNPL, Praha 1956, s. 101

¹⁰ Marx, K.: Capital: a critique of political economy. Volume 3: The process of capitalist production as a whole. Lawrence & Wishart, London 1959

→ být nalezeny žádné dobré národní důvody. Podívejme se, jak se těmito důvodům neoklasická doktrína vyhýbá. Byl vytvořen čistě teoretický model mezinárodního obchodu, v němž se každá země nachází ve statických podmínkách s daným počtem obyvatelstva, s danými přírodními zdroji, zásobou kapitálu a technickými znalostmi. Existuje zde vnější rovnováha, při níž se hodnota dovozu rovná hodnotě vývozu. Předpokládá se plná zaměstnanost a dokonalá konkurence. Prospěch z obchodu ve srovnání s uzavřeností je pak vyjádřen na základě tohoto modelu... V reálném životě je jedním z důvodů, proč se národy mohou uchýlovat k protekcionismu, potřeba zvýšit domácí zaměstnanost. V čisté teorii není pro tento důvod místo, neboť plné zaměstnanosti je již dosaženo... Za druhé může země omezit dovoz za tím účelem, aby si zlepšila svou obchodní bilanci. Ale v čisté teorii působí mechanismus, který je založen na pohybu zlata, a tento mechanismus upraví ceny tak, aby se dovoz a vývoz dostaly do rovnováhy. Pak je zde otázka budování domácího průmyslu, aby bylo možno dosáhnout cizí výrobce, kteří dosud vyrábějí levněji než výrobci domácí. Zde bylo zcela nemožné zabránit zdravému rozumu, aby prolomil bariéry. Ale každý, kdo pro sebe nárokoval statut novosti, byl velmi podezřelý.“¹¹

Hlavní potíž teorie komparativní výhody spočívá v jejích předpokladech. Teorie předpokládá existenci hladce fungujícího makroekonomického mechanismu: ceny a mzdy se rychle přizpůsobují a neexistuje žádná nedobrovolná nezaměstnanost. Ve skutečnosti se ceny ani mzdy nepřizpůsobují rychle a nedobrovolná nezaměstnanost je jedním z nejnaléhavějších problémů, který jsou nuceny řešit vlády většiny národních států. P. A. Samuelson se ptá: „Bude tato teorie platit, i když zaměstnanci (amerického) automobilového průmyslu, kteří ztratili práci v důsledku rychlého nárůstu podílu japonských aut na americkém trhu, nemohou

snadno najít nové zaměstnání? Nebo když nadhodnocený měnový kurz dolaru povede ke ztrátě dvou milionů pracovních míst, která nejsou převoditelná do jiných sektorů? V těchto případech může obchod opravdu posunout zemi pod její hranici výrobních možností, protože vzrůstá nezaměstnanost a klesá HNP, čímž přínosy z obchodu, stejně jako sama teorie komparativních výhod, selžou... S ohledem na tuto výhradu se nemůžeme divit, že prestiž teorie komparativní výhody v období velkých makroekonomických přesunů upadá. Během velké deprese ve třicátých letech, kdy nezaměstnanost prudce stoupla a reálné produkty klesly, se všechny státy ohradily vysokými celními bariérami a objem zahraničního obchodu poklesl. Komparativní výhoda získala na prestiži v padesátých a šedesátých letech, kdy se ekonomikám dařilo a kdy nižší obchodní bariéry pomáhaly hospodářské integraci průmyslově vyspělých zemí světa. Pak opět ustoupila do pozadí v osmdesátých letech, kdy vysoký kurz dolaru a protekcionismus mnoha zadlužených zemí, doprovázený rostoucími deficity obchodu a stagnací průmyslu, oslabily ekonomiku USA. Tato období dějin jsou vhodným upozorněním na to, že si klasická teorie komparativní výhody ponechává svou společenskou relevanci jen potud, pokud jsou měnové kurzy, ceny a mzdy na patřičných úrovních a pokud makroekonomická politika vyloučí výraznější hospodářské cykly nebo zlomy v obchodních tocích z hospodářské scény.“¹²

Vnucují se minimálně dvě otázky: Kdy a za jakých předpokladů se nacházejí měnové kurzy, ceny a mzdy na patřičných úrovních? A za jakých podmínek je v moci makroekonomické politiky vyloučit výraznější hospodářské cykly nebo zlomy v obchodních tocích z hospodářské scény? Teorie komparativní výhody, obdobně jako většina ekonomických teorií, stojí a padá spolu s přijatými předpoklady.

¹¹ Robinson, J.: *Ekonomická filozofie*, překlad E. Klvačová, Professional Publishing 2001, s. 49

¹² Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Ekonomie*, Nakladatelství Svoboda, Praha 1995, s. 911

¹³ Žák, M. a kol.: *Velká ekonomická encyklopedie*, Linde Praha, a. s., Praha 1999, s. 565

2. Proexportní politika jako svérázný doplněk volného obchodu

Je přirozené, že ekonomové vyznávající bez výhrad doktrínu volného obchodu mohou nad zánikem celých oborů a odvětví národních hospodářství a jeho důsledky v podobě růstu strukturální nezaměstnanosti mávnout rukou a označit vše za nepřijemnou, ale přirozenou reakci ekonomiky přizpůsobující se situaci na trzích. Vybavení vírou ve volný obchod jim dává přesvědčení, že dlouhodobě trh, resp. mezinárodní obchod všechno spraví. Země a její občané se smíří se zánikem dosažitelné komparativní výhody, bude se účastnit mezinárodní dělby práce na základě komparativních výhod, které jí zbyly, a časem si vytvoří komparativní výhody nové. Jenže, jak kdysi pravil John Maynard Keynes, dlouhodobě jsme všichni mrtvi. Smířit se se zánikem existující komparativní výhody je těžké pro stát, zaměstnavatele i zaměstnance. Stejně těžké jako smířit se s tím, že zanikající komparativní výhodu nenahradí v dohledné době komparativní výhoda přínášející zemi aktivní obchodní bilanci, podnikatelům prosperitu a vysoké zisky, zaměstnancům lukrativní pracovní místa. Základní teze teorie komparativní výhody říká, že každá země má svou komparativní výhodu a pro každou je proto dobré, aby existoval volný obchod a nikoli protekcionismus, působí v dané situaci jen jako slabá útěcha.

Právě zde se nachází prostor pro zdůvodnění státních zásahů v oblasti mezinárodního obchodu. Stejně jako v časech merkantilistů požaduje státní zásahy zejména ve svém vlastním zájmu podniková sféra a jako hmatatelný důvod před sebou tlačí potenciální nezaměstnanost, jakož i potenciální ztrátu aktivní obchodní bilance, na rozdíl od oněch časů není akcentována ochrana domácího trhu, ale podpora exportu. Oficiální doktrína volného obchodu je neoficiálně doplňována podporou exportu. Je to zcela logické. V časech globalizované ekonomiky mají všichni globálně operující podnikatelé zájem mít možnost dovézt pro potřeby svého podnikání suroviny, zboží i služby odkudkoli,

pokud možno bez překážek. Stejně tak mají zájem exportovat své výstupy do všech zemí – opět bez překážek. Ale mají rovněž silný zájem být na zahraničních trzích úspěšnější než jejich rivalové. Volají proto po podpoře exportu státem – po proexportní politice.

Podle Velké ekonomické encyklopedie představuje proexportní politika *soubor nástrojů a opatření, jimiž stát podporuje pozitivní vývoj exportu. Proexportní orientace náleží v tržních ekonomikách k důležitým rysům hospodářské politiky. Je zejména výrazná u relativně menších ekonomik, kde je intenzivní zapojení do zahraničního obchodu objektivně nutné; ve všech případech však platí, že zájem státu o výsledky exportu objektivně souvisí se státním zájmem o vývoj platební bilance, tzn. o vývoj vnější ekonomické rovnováhy. Proexportní politika je doplňující složkou státní hospodářské politiky, která slouží především k dokonalejšímu poznání potřeb zahraničních odbytišť, k usnadnění přístupu na trhy vývozního zájmu a k částečnému (nikdy ne zcela plnému) krytí zvýšených rizik, vyplývajících z vývozních obchodů.*

Používané nástroje a opatření exportní politiky lze členit do následujících skupin:

- *finanční pomoc vývozcům (subvence, výhodné vývozní úvěry, státní záruky, úrokové příspěvky),*
- *technická pomoc (informace o zahraničních předpisech, normách, zajišťování odborných technických překladů, budování obchodních a průmyslových středisek v zahraničí, pomoc při vývozních projektech),*
- *informační a poradenské služby pro exportéry,*
- *výchova pracovníků pro zahraničněobchodní činnost,*
- *oceňování nejvýkonnějších exportérů.*

Strategie hospodářských politik v oblasti exportu vyspělých tržních ekonomik se v poslední době vyznačuje omezováním přímých podpor vývozu (subvencí) ve prospěch podpor nepřímých a zvýšením finanční účasti exportéra na poskytovaných službách.¹³

Svou definici podpory vývozu (tedy de facto proexportní politiky) uvádí dále například Macmil-



→ lanův slovník moderní ekonomie: Rozvoj odvětví orientovaných převážně na zahraniční trhy. Ve vztahu k méně rozvinutým zemím je podpora vývozu považována za základní alternativu ke strategii nahrazování dovozů. Avšak jen poměrně málo rozvojových zemí sledovalo tuto strategii, ačkoli země, které se vydaly uvedenou cestou, dosáhly pozoruhodných úspěchů. Příkladem jsou Hongkong, Taiwan, Singapur a Jižní Korea. Strategie podpory vývozu, má-li být úspěšná, je spojena s většími počátečními riziky. Její úspěch závisí na dostupnosti řady faktorů, umožňujících vyrábět a rozdělovat produkci s relativně nízkými náklady. Nutnou podmínkou je rovněž vytvoření efektivní infrastruktury v dopravě a komunikacích a také vzdělaná pracovní síla. Země, které úspěšně sledovaly uvedenou strategii, rovněž dbaly na to, aby potraviny a suroviny byly stále dostupné a maximálně levné. Úspěšné země obvykle prosazovaly otevřené obchodní politiky. Mezi ekonomy probíhá diskuse, zda i ostatní rozvojové země mohou aplikovat uvedenou strategii. Někteří vyslovují obavy, že pokud by se mnoho rozvojových zemí snažilo rozšířit vývozy průmyslových výrobků do vyspělých zemí, těmto zemím by hrozilo nebezpečí zvýšené nezaměstnanosti. Jejich vlády by reagovaly přijetím ochranných politik, čímž by rozvojové úsilí chudších zemí bylo zmařeno. Diskuse k této otázce i nadále probíhá.¹⁴

Učebnice ekonomie obvykle nenacházejí pro proexportní politiku příliš mnoho pochopení. Většinou ji neberou vůbec na vědomí (stačí se podívat do věcných rejstříků, v nichž se heslo proexportní politika nevyskytuje vůbec nebo jen velmi sporadicky) nebo jsou vůči ní otevřeně nepřátelské. V druhém případě na ni pohlížejí pouze jako na skrytou formu podpory konkrétní zájmové skupiny exportérů na úkor spotřebitele či daňového poplatníka.

Souhrnný postoj ekonomů volného trhu vůči proexportní politice lze vyjádřit přibližně takto: Místo toho, aby vlády omezovaly dovoz, mohou aktivně podporovat vývoz. Jakkoli podpora vývozu na

první pohled vypadá jako podpora volného obchodu, ve skutečnosti se zaměřuje na získání „unfair“ výhody oproti jiné exportující zemi nebo jiné exportující firmě nebo oproti importující firmě. Na rozdíl od dovozních cel prospívá podpora exportu jiným zemím, zatímco exportující zemi způsobuje čistou ztrátu. Motivací pro uskutečňování proexportní politiky ovšem není ani posílení goodwillu dovážející země, ani sebepoškozování. Podpora exportu je strategie, pomocí níž je exportující země ochotna smířit se krátkodobě se ztrátou spojenou s prodejem pod cenou v naději, že výrobci v dovážející zemi nebudou schopni čelit cenové konkurenci a budou nuceni opustit trh. Exportující země pak může získat monopolní postavení a zisky s ním spojené.

Jako exemplární příklad emotivně velmi laděného a velmi rasantního postoje proti proexportní politice lze uvést výpověď fiskálního analytika Deana Stansela, pracovníka CATO Institutu, před Výborem pro veřejné zakázky, export a podnikatelské příležitosti Sněmovny reprezentantů USA, který reagoval na celkem šest argumentů uváděných podnikatelskými kruhy ve prospěch proexportní politiky a všechny je zatratil. Uvedme ve stručnosti argumenty podnikové sféry i Stanselovy reakce.

Argument 1: Podniky, zejména malé a střední, budou více exportovat, jestliže budou mít k dispozici více informací o exportních příležitostech a trzích, na které budou moci exportovat. Vláda by proto měla tyto informace shromažďovat a diseminovat.

Tento argument ovšem zapomíná na to, že informace je ekonomický statek. Stejně tak jako kterýkoli jiný statek může být a také je obchodován na soukromých trzích. Současný technický pokrok působí ve směru snižování nákladů obchodu informacemi. Většina obchodních informací je přínosná pouze pro určité společnosti nebo určitá odvětví. Neexistuje žádný důvod pro používání peněz daňových poplatníků k účelu obsluhy úzkých zá-

¹⁴ Pierce, D. V.: Macmillanův slovník moderní ekonomie, 4. vydání, Victoria Publishing, Praha 1992, s. 303

jmů takovýchto zvláštních zájmových skupin. Vláda by se neměla zabývat sběrem a diseminací obchodních informací. Měl by se jím zabývat soukromopodnikatelský sektor. Potřebné informace by si měl každý zájemce kupovat z vlastních prostředků. Daňový poplatník by neměl být nucen k nákupu informací, které nepotřebuje.

Argument 2: Stát je nejefektivnější organizace pro sběr, vyhodnocování a diseminaci obchodních informací vzhledem k tomu, že disponuje rozsáhlým množstvím zdrojů. Soukromé společnosti tak velké zdroje nemají.

nost těchto soukromých firem soutěžit na trhu je pak obvykle shledávána jako důvod k vynakládání ještě většího množství prostředků z daní obyvatelstva.

Argument 4: Kdyby potenciální zahraniční kupci znali přednosti statků a služeb, které naše země vyvází, poptávka po nich by vzrostla. Vláda by proto měla učinit vše pro to, aby tyto přednosti vešly v zahraničí ve známost.

Totéž by bylo možno říci, pokud jde o domácí kupující. Nedostatečné informace o našich výrobcích a službách nejsou v žádném případě důvo-

Proexportní politika je použití peněz daňových poplatníků s cílem pomoci vybraným firmám s prodejem zboží v zahraničí. Konkrétní podobou bývá exportní dotace, pojištění exportu, zvýhodněné úvěry, intervenování do měnového kurzu. Obvykle je tato politika obhajována jako opatření, které je výhodné nejen pro danou firmu, v jejíž prospěch je opatření prováděno, ale jako opatření, které je obecně dobré pro společnost či pro ekonomiku jako celek... Podpora exportu znamená vyšší zisk pro exportéry a nižší ceny pro cizince na úkor domácích lidí.

Petr Mach, Proexportní politika nemá opodstatnění

Při současném rychlém tempu technického rozvoje jsou sběr a diseminace obchodních informací čím dál, tím méně nákladné a čím dál, tím méně obtížné. Argument je proto čím dál, tím méně validní.

Argument 3: Stát je nucen obchodní informace a služby poskytovat, protože to soukromé firmy nedělají.

Soukromé firmy neposkytují obchodní informace a služby, protože vláda je poskytuje buď zdarma, nebo hluboko pod tržní cenou. Může to dělat, protože programy poskytování obchodních informací a služeb jsou financovány z prostředků daňových poplatníků. To znamená, že prostředky z kapes daňových poplatníků jsou vládou používány ke konkurenci se soukromými firmami, které se snaží poskytovat stejné služby. Omezená schop-

dem pro vydávání prostředků vybraných na daních od obyvatelstva. Vytváření povědomí o nabízeném produktu je zásadním prvkem podnikatelského úspěchu – ve všech oborech podnikání. Ti, kdo získávají z tohoto podnikání prospěch, tedy vlastníci a akcionáři soukromých podniků, by měli být odpovědní za dosahování tohoto úspěchu. Plátcí daní by neměli být činěni zodpovědnými za to, že soukromý sektor bude dosahovat zisku.

Argument 5: Banky často nadhodnocují rizika spojená s exportem. Malé a střední exportující firmy proto mají často problémy se získáním prostředků na financování exportu, nebo musí tyto prostředky draze zaplatit. Jestliže vláda poskytne lepší informaci o skutečném riziku, podniky budou mít při nižších nákladech lepší přístup k úvěru.



→ Banky mají nejlepší motivaci zjistit skutečné riziko potenciální půjčky. Banka, která není schopna vyhodnocovat reálné riziko, musí opustit trh ve prospěch bank, které toho schopny jsou.

Argument 6: Programy proexportní politiky potřebují především malé a střední podniky. Neobejdou se bez nich, mají-li uspět.

Je skutečností, že přínosy z programů proexportní politiky získávají v podstatně větší míře velké podniky než podniky malé a střední. A kromě toho, u malých, středních i velkých podniků by měl platit stejný princip: dělicí čáru mezi jejich efektivností a neefektivností, přítomností a nepřítomností na trhu, mezi přežitím a zánikem by neměl rýsovat ani stát, ani daňový poplatník, ale zájem spotřebitele.

Svůj vášnivý odpor proti proexportní politice završil Dean Stansel těmito slovy: „*Vláda by neměla používat peníze daňových poplatníků za účelem podpory exportu, a to ze tří prostých důvodů:*

1. *Je to v rozporu s Ústavou Spojených států.*
2. *Je to příliš drahé.*
3. *Nefunguje to.*¹⁵

Je nepochybně pravdou, že podpora, která se k exportérům dostane, je placena z prostředků, které si současný stát neumí obstarat většinou jinak než z daní obyvatelstva. Je nepochybně pravdou, že podpora, kterou dostanou vybraní exportéři, znamená znevýhodnění exportérů, kteří podporu nedostanou. Je pravdou, že o podporu se ucházejí exportéři jako lobbistická skupina, a to na úkor jiných lobbistických skupin.

Stejně tak je ovšem pravdou, že ucházení se o podporu exportu z prostředků státu, tj. z prostředků získaných vybráním daní od obyvatelstva, vychází z logiky celého systému veřejných financí. Systém, při němž občané prostřednictvím svých politických zástupců státu sdělují, že mají zájem na podpoře starých, handicapovaných lidí, nezaměstnaných, na výstavbě metra, budování armády, vyšší míře ochrany životního prostředí, výstavbě dalších sportovních stadionů, stimulaci přílivu

přímých zahraničních investic do země nebo podpoře vývozu, je systém velmi neohrabaný, velmi nespravedlivý, velmi neuspokojivý a nejčastějšími vítězi v něm bývají nejsilnější zájmové skupiny. Ale lepší zatím veřejné finance nemají. Ucházení se o podporu exportu z prostředků daňových poplatníků a uvádění důvodů pro její získání je legitimní stejně tak, jako je legitimní uvádět důvody proti této podpoře.

Uvádění důvodů proti proexportní politice teoretickými ekonomy však jednoznačně v současné době převažuje. A to nejen u skálních zastánců volného trhu jako nejlepšího řešení problému alokace vzácných zdrojů (k nimž CATO Institut nesporně patří), ale i u ekonomů zabývajících se jak selháním trhu, tak selháním státu a pečlivě zvažujících důvody pro i proti státním zásahům. Mezi ty se řadí i nositel Nobelovy ceny za ekonomii Joseph Stiglitz. Ve své Ekonomii veřejného sektoru uvádí šest druhů tržního selhání jako důvod pro státní zásahy a čtyři druhy selhání státu jako důvod pro tržní řešení problému.

Selhání trhu:

- selhání konkurence – neexistence skutečných ani potenciálních konkurentů, rostoucí výnosy z rozsahu činnosti, přirozený monopol,
- veřejný statek (čistý: náklady nezávisí na tom, kolik spotřebitelů daný statek využívá, je obtížné nebo dokonce nemožné vyloučit někoho ze spotřeby),
- externalita (činnost jednotlivců zvyšuje nebo snižuje náklady jiných spotřebitelů nebo výrobců),
- neúplné trhy,
- nedostatek informací,
- nezaměstnanost, inflace a nerovnováha.

Selhání státu:

- omezené informace,
- omezená kontrola reakcí soukromého sektoru,
- omezená kontrola nad byrokratickým aparátem,
- omezení vyplývající z podstaty politického procesu.

¹⁵ Federal Export Promotions Programs, CATO Congressional Testimony, <http://www.cato.org/testimony/ct5-23-5.html>

Všichni, kdo argumentují ve prospěch existence proexportní politiky, zakládají své argumenty vesměs na selhání trhu. Všichni, kdo argumentují v její neprospěch a za její zrušení, zakládají své argumenty na selhání státu (podobně jako Dean Stansel). Není třeba příliš velké bystrosti k tomu, abychom si povšimli, že na obou stranách se mohou vyskytovat argumenty relevantní.

Joseph Stiglitz se v následující citaci zmiňuje o podpoře exportu přímo jen jednou, avšak jeho argumentace se jednoznačně vztahuje ke dvěma klíčovým prvkům podpory exportu: k zvýhodněným úvěrům poskytovaným exportérům a k zvýhodněnému pojištění exportu. Z citace je sice spíše implicitně, ale zcela jednoznačně patrné, že neshledává postavení exportérů v mezinárodním obchodě jako selhání trhu, které je žádoucí napravit státním zásahem: „Z pohledu teorie komparativní výhody je proexportní politika zásadně neslučitelná s volným obchodem. Praxí je ovšem shledávána jako méně škodlivá. Podpora exportu státem není ve své podstatě slučitelná s doktrínou volného obchodu, nicméně je obecně shledávána jako méně škodlivá než zábrany na straně dovozu. Proexportní politika státu působí sice ve směru diskriminace všech subjektů, které nejsou příjemci přínosů s ní spojených, tedy především zahraničních výrobců produktů exportovaných státem, který proexportní politiku uskutečňuje, ale na rozdíl od protekcionismu se nestaví do cesty volnému obchodu.“

Joseph Stiglitz, kterého určitě není namístě považovat za skalního přívržence doktríny laissez faire, ve své učebnici Ekonomie veřejného sektoru uvádí následující základní námitky proti státní podpoře: „Když vláda poskytuje úvěry při nižší než tržní úrokové míře, fakticky tím dotuje dlužníka, neboť vysoká tržní úroková míra, kterou platí určité skupiny dlužníků, přesně odráží tržní ohodnocení rizika poskytnutí půjčky těmto skupinám. Tato dotace se ve skutečnosti objevuje ve státních účtech pouze tehdy, když dlužníci tuto půjčku nesplátí...“

Stát v některých případech neposkytuje úvěr a místo toho poskytne vládní záruku, což umožní získání úvěru při nižší úrokové míře. Vládní záruka může, ale nemusí představovat vládní výdaje. Ale v každém případě znamená omezení nabídky úvěrů jiným, lépe prosperujícím firmám. Značná část vládní aktivity se objevila jako odpověď na údajnou neschopnost soukromých trhů poskytovat úvěry za rozumných podmínek. Programy vládních půjček (ať přímých, nebo záruk na půjčky) jsou určeny farmářům, majitelům domů, malým firmám, exportérům, veřejně prospěšným podnikům, loděnicím a cizím vládám. Druhá kategorie vládních programů pojištění se zaměřuje na obchodní riziko. I když tyto pojišťovací programy jsou zamýšleny jako samofinancující, ztráty státních programů, které je spravují, v posledních letech převýšily jejich příjmy... Když vybrané pojistné převýší vyplacené pojistné náhrady, zvýší se o příslušný rozdíl rezervy. Když vyplacené náhrady převýší vybrané pojistné, je rozdíl hrazen z rezerv.“¹⁶

Zkusme naše dosavadní úvahy na téma proexportní politiky shrnout. Podstatou proexportní politiky je použití prostředků daňových poplatníků za účelem stimulace exportu. Export je uznán jako částečně veřejný statek, financovaný nejen soukromým sektorem, ale i státem prostřednictvím veřejných rozpočtů. K argumentům uváděným ve prospěch proexportní politiky nejčastěji patří potřeba aktivní obchodní bilance, potřeba udržení zaměstnanosti či její zvýšení, rovnoprávné postavení exportérů daného státu vůči exportérům jiného státu. Proexportní politika má ve svém arzenálu celou řadu nástrojů počínaje měkkými půjčkami (při nichž stát platí zcela nebo částečně úroky) či státními garancemi za úvěry poskytnuté exportérům přes daňové úlevy pro exportéry až po státem zcela nebo zčásti financované výdaje na reklamu na exportované zboží či služby nebo alespoň na zemi, ze které se příslušné zboží a služby exportují.

Nástroje proexportní politiky jsou různě sofistikované, avšak všem je společné to, že:



¹⁶ Stiglitz, J.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Praha 1997, s. 102

- • jejich použití je placeno z daní vybíraných od občanů země, z níž se export uskutečňuje,
- příjemcem prospěchu jsou jednak exportéři, jednak spotřebitelé v zemi, do níž export směřuje.

Skutečnost, že příjemcem přínosů z proexportní politiky jsou exportéři, je zřejmá na první pohled. Skutečnost, že dalším příjemcem přínosů není domácí, ale zahraniční spotřebitel, je poněkud zastřená. Jakákoli finanční podpora exportu působí ve směru snížení ceny, kterou platí zahraniční dovozce. Občané země, z níž se export uskutečňuje, tedy dotují ze svých daní exportéry i zahraniční spotřebitele. Domácí spotřebitel nedostane z titulu podpory exportu nic. Může být ovšem subvencován vládou jiné země, která se rozhodne rovněž podpořit export.

Vzhledem k tomu, že mezinárodní obchod je v současné době velmi intenzivní a že naprostá většina vlád většiny zemí rovněž podporuje „svůj“ export, i domácímu spotřebiteli se dostane ve světě intenzivního volného obchodu a intenzivní pro-

první pohled zřejmá – alespoň ne tomu, kdo se problematikou mezinárodního obchodu běžně nezabývá.

Jeden z nejčastějších argumentů uváděných ve prospěch proexportní politiky je argument (nedostačující) velikosti trhu. Lze jej formulovat přibližně takto: Domácí trh je příliš malý a nasycený. Nabídka (bot, chladniček, pšenice, černého uhlí...) převyšuje poptávku. Jediná možnost, jak zachránit domácí výrobu a nepropouštět zaměstnance, je pokusit se exportovat (boty, chladničky, pšenici, černé uhlí...) do zahraničí. Produkt, jehož export je třeba podpořit, je kvalitní a cenově konkurenceschopný. Avšak všechny státy, do nichž by bylo možné tento produkt vyvézt, mají svou cílevědomou proexportní politiku. Potenciální exportér ze země, která proexportní politiku nemá, je diskriminován. Nachází se v nerovném postavení vůči všem potenciálním exportérům ze všech zemí, které svou proexportní politiku mají. Povinnosti státu je v této logice situaci napravit a rovné podmínky vytvořit.

Když Japonsko získalo komparativní výhodu ve výrobě automobilů, byly světové trhy zaplaveny levnými japonskými automobily. To těžce dolehlo na evropské a americké výrobce automobilů, z nichž někteří byli nuceni vlastní výrobu omezit, nebo dokonce zastavit. Šlo ale jen o strukturální pokles. Strukturální výkyvy jsou sice pro mnoho lidí nepříjemné, ale jsou přirozenou a nezbytnou reakcí ekonomiky přizpůsobující se změnám na trzích. Strukturální změny jsou ve skutečnosti výrazem pružnosti a adaptability ekonomiky.

Robert Holman, Ekonomie

exportní politiky dříve nebo později jeho přínosu. Je ovšem poněkud absurdní, že proexportní politika České republiky se neuskutečňuje ve prospěch českých spotřebitelů, ale například spotřebitelů německých, zatímco německá proexportní politika se děje ve prospěch spotřebitelů rakouských a rakouská naopak může snižovat cenu placenou spotřebitelem českým. Ale tato absurdita není na

Argument „Všechny státy mají svou proexportní politiku, proto ji musí mít i stát, ze kterého chce potenciální exportér vyvázet své produkty“, je argument z oblasti dobývání ničím nezasloužené renty, argument nápadně připomínající vydírání rodičů pubescenty a adolescenty poukazováním na to, že všichni jejich vrstevníci již mají značkové oblečení, nejdražší mobil, který se nachází na trhu,

fotoaparát, zatímco oni tyto výdobytky konzumní společnosti dosud nemají vzhledem k nadměrné a zcela nepřiměřené šetrnosti, ne-li přímo lakotě svých rodičů.

Je s podivem, že právě tento argument se setkává velmi často s úspěchem – jak u rodičů, tak u představitelů národních států. S podivem o to větším, že nejčastěji a nejvíce o dobývání nezasloužené renty usilují – jak v rodině, tak v národním státě – ti, kdo prokazují nižší schopnosti naplnit své tužby jinak než právě dobýváním renty. Tedy nepřilíš pracovití jedinci a ne příliš konkurenceschopné podniky.

Možná, že by proexportní politika mohla přinést své ovoce v méně rozvinutých zemích, kde je převaha malých a středních podniků, které nemají přístup ani k informacím, ani k bankovním úvěrům, o exportním pojištění nemluvě. Jenže méně rozvinuté země na velkorysou proexportní politiku nemají finanční prostředky. Mají jiné starosti, jak prostředky vybrané od daňových poplatníků utratit. Nehledě na to, že i v nich platí námitka o dobývání renty nejsilnějšími subjekty nacházejícími se na trhu.

Zatímco ve standardních učebnicích ekonomie nenajdeme mnoho argumentů ve prospěch proexportní politiky (stejně tak jako v nich nenajdeme argumenty ve prospěch protekcionismu), jistou nabídku ospravedlnění proexportní politiky – častěji ovšem implicitně než explicitně – můžeme nalézt v literatuře, která se zabývá konkurenceschopností národních ekonomik, národních států a světových regionů.

Literatura tohoto typu začala vznikat v průběhu osmdesátých a devadesátých let minulého století. Jejím typickým představitelem je například publikace Laury D'Andrey Tyson, předsedkyně Rady ekonomických poradců bývalého prezidenta USA Clintona, *Who's Bashing Whom*, nejnovější knihu tohoto typu představuje publikace S. Garelliho *Jak národy, firmy a jednotlivci uspívají v novém světě konkurence*. Bezprostředním podnětem pro vznik publikací tohoto druhu bylo zjištění, že Japonsko začalo vykazovat v osmdesátých letech

minulého století vyšší hodnoty mnohých statistických indikátorů, především větší podíly na exportu řady komodit než Spojené státy.

V USA tedy začaly urychleně vznikat analytické studie na téma, jak obnovit a posílit konkurenceschopnost americké ekonomiky. Východiskem a základním charakteristickým rysem literatury na téma konkurenceschopnosti národních států a světových regionů je chápání světového trhu jako arény, v níž všichni soutěží se všemi a povinností národních států je pomáhat „svým“ podnikům při dosahování konkurenceschopnosti.

S. Garelli například uvádí: *„Osud národů a států je vzájemně propojen, což je trend, který posílila komunikace a globalizace... Jak státy, tak podniky žijí ve světě konkurence, který mění svá pravidla hry. Hranice mezi zeměmi ztrácí svůj význam, ideje, hodnoty i zkušenosti se volně pohybují od jedné země ke druhé. Pojem konkurenceschopnosti je tedy výsledkem nově vznikajícího prostředí: nahlíží státy a podniky z globálnějšího a ucelenějšího (holistického) pohledu. Holismus je definován jako sklon přírody vytvářet organizované celky, které představují víc než pouhou sumu prvků, z nichž se skládají.“*

Mezi radami, které S. Garelli národním státům udílí (a které nazývá deseti zlatými pravidly konkurenceschopnosti), nechybí ani rada, která má pomoci zlepšit postavení země ve světové ekonomice. Zní takto: Buďte agresivní na mezinárodních trzích a současně atraktivní pro přímé zahraniční investice. Agresivitou rozumí všestrannou podporu exportu, atraktivitou štedré investiční pobídky.

Je mnoho důvodů, pro které je namísto literatury založené na argumentaci o posilování konkurenceschopnosti národních států brát s rezervou včetně jejích rad v oblasti mezinárodních ekonomických vztahů. Doporučení, jichž se národním státům jejím prostřednictvím dostává, se sice tváří jako zájmově neutrální, ale zdaleka taková nejsou. Jsou ve své podstatě daleko častěji souborem požadavků adresovaných národním státům představiteli podnikové sféry: tu exportéry, jinde přímými zahraničními investory, tu jinými zájmovými sku-



→ pinami bez ohledu na vzájemnou slučitelnost a provázanost a zejména bez ohledu na finanční možnosti příslušných států. Autora, který doporučuje podporu exportu a štědré investiční pobídky, nezajímá, jak si stát prostředky na svou agresivitu a atraktivitu opatří. Implicitně předpokládá, že stát má zlatý poklad nebo je schopen vybrat prostřednictvím daní libovolné množství prostředků a vydat je za účelem naplnění požadavků exportérů a investorů. Nezajímá jej, že za daným účelem bude muset národní stát ušetřit příslušné prostředky na veřejném školství, veřejném zdravotnictví či sociální síti. Nebo zvýšit zdanění – pokud možno spotřeby nebo v nejhorším případě práce.

Standardní ekonomie má pro literaturu na téma konkurenceschopnosti národních států a světových regionů a zapřahování států do naplňování cílů podnikové sféry spíše pohrdání. Známy americký ekonom Paul Krugman vyjádřil svůj postoj k hledání cest ke konkurenceschopnosti na úrovni národních států a světových regionů těmito slovy: „Řekněme si konečně pravdu. Mluvit o konkurenceschopnosti na úrovni národních ekonomik je nesmysl. A posedlost konkurenceschopností je špatná i nebezpečná zároveň.“¹⁷

Svou argumentaci proti doktríně konkurenceschopnosti národních států zakládá Paul Krugman mimo jiné na dvou příkladech z oblasti mezinárodních vztahů. Dokazuje na nich, že lidé z byznysu toho možná vědí mnoho o svých korporacích, ale málo o ekonomii. První příklad se týká vzájemného vztahu exportu a počtu pracovních míst (jednak ve světě, jednak v příslušné zemi – tedy ve Spojených státech), druhý příklad vztahu investic a obchodní bilance.

Uvedme ve stručnosti jeho námítky pro první z uvedených příkladů. Jejich podstatu lze vyjádřit zhruba takto: Většina podnikatelské obce ve Spojených státech podporuje volný obchod ve víře, že

jeho rozšiřování prospěje růstu celosvětové zaměstnanosti. Věřící tomu, že dohody o volném obchodu jsou dobré pro celý svět, protože zvýší počet pracovních míst. Za druhé věří tomu, že o nově vytvořená pracovní místa musí země mezi sebou soutěžit a stát je musí v jejich úsilí podpořit proexportní politikou. Ale ekonomové nevěří ani tomu, že volný obchod vytvoří více pracovních míst, ani tomu, že země, které jsou velmi úspěšnými exportéry, dosahují nižší míry nezaměstnanosti. Exporty jedné země jsou vždy dovozy jiné země. Každý dolar získaný při exportu představuje současně dolar vydaný v zemi, která dovezla naše zboží a dovozem nahradila domácí produkci. Pokud neexistuje žádný rozumný důvod se domnívat, že volný obchod zvýší celkové výdaje, agregátní světová poptávka se nezmění.

Neexistuje ani žádný důvod očekávat, že volný obchod zvýší zaměstnanost ve Spojených státech a že účinky volného obchodu ve směru zvýšení zaměstnanosti budou posíleny proexportní politikou. Když se vrátí vysoký státní představitel USA z výletu do zahraničí a přiveze objednávky pro americké společnosti, je možné, že na základě těchto objednávek dojde k vytvoření tisíců pracovních míst pro výrobu exportovaného zboží. Jestliže ano, pak se současně příslušné objednávky stanou důvodem pro zánik přibližně stejného počtu pracovních míst v jiné části americké ekonomiky.¹⁸ Vznik pracovních míst pro výrobu exportovaného zboží je viditelný, hmatatelný stejně tak jako zánik pracovních míst z titulu importu zboží vyrobeného v zahraničí. Ostatní efekty jsou skryty pod povrchem...

Na otázku, proč je posedlost konkurenceschopností národních ekonomik špatná i nebezpečná zároveň, je možné odpovědět i v širších souvislostech. Především proto, že svou podstatou vede k tomu, co bylo kdysi vtípně nazváno závodem ke

¹⁷ Krugman, P.: *A Country Is Not a Company*, *Harvard Business Review*, January–February 1996

¹⁸ Na tomto místě Krugman uvádí, že i kdyby v důsledku volného obchodu a proexportní politiky nastal velmi silný ekonomický boom, vláda by jej patrně ochlazovala růstem úrokové míry, aby nedošlo ke zvýšení inflace, a uvádí konkrétní příklad použití tohoto postupu v roce 1994.

dnu. Podstatou závodu o nejkonkurenceschopnější zemi je soutěž o co největší přitažlivost podle co nejvyššího počtu kritérií pro co nejvyšší počet investorů. V podmínkách otevřenosti ekonomik a možnosti operovat globálně vyhledávají investoři země, které jim nabízejí různé stupně pohodlí v různých oblastech. Volání po konkurenceschopnosti je báječná finta na občany-voliče. Politici zastupující zájmy podnikové sféry jim říkají zhruba toto: Vaše životní úroveň nemůže být vyšší, protože naše země je málo konkurenceschopná. Jiné jsou konkurenceschopnější. Musíme provést takové reformy, abychom svou konkurenceschopnost posílili. Máme-li konkurovat Číně, musíme snížit své mzdové náklady. Máme-li konkurovat pružností určování mezd Estonsku, musíme oslabit proces centrálního vyjednávání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Chceme-li konkurovat Singapuru snadností najímání a propouštění pracovníků, musíme mít nový zákoník práce. Chceme-li konkurovat Austrálii co do počtu procedur potřebných pro start podnikání, musíme náš počet procedur radikálně omezit.¹⁹ A můžeme pokračovat. **Chceme-li konkurovat intenzitou investičních pobídek, musíme se dotáhnout na zemi, která je má nejtědřejší. (Což je dost často v příslušných hodnoceních Česká republika.) A chceme-li konkurovat v podpoře exportu, musíme být opět štedřejší než jiné země.**

Navzdory negativnímu postoji standardní ekonomie se idea přenosu pojmu konkurenceschopnosti z podnikové úrovně na úroveň národních států a světových regionů ujala. Ročenky a zprávy o konkurenceschopnosti zemí vydává čím dál, tím více světových organizací počínaje Světovým ekonomickým fórem přes OECD až po Světovou banku.

Evropská unie není výjimkou. Jako cíl si před sedmi lety vytkla stát se nejkonkurenceschopnějším regionem světa a vypracovala k danému účelu

materiál nazvaný Lisabonská strategie. S cílem stát se ještě konkurenceschopnější jej před dvěma lety zásadně přepracovala a posílila prvky soutěživosti v něm obsažené. Avšak odvrácená stránka usilování zemí a světových regionů o co největší konkurenceschopnost alespoň nezůstává představitelům Evropské unie utajena. Nebo alespoň dále uvedeným výrokiem chlácholí své svědomí: „Nemusíme startovat v dostihu ke dnu pořádaném globalizací a konkurenčními tlaky. Nemusíme se účastnit snižující fiskální konkurence mezi státy. Můžeme spojit sociální spravedlnost a jistotu s plnou zaměstnaností, růstem a konkurenceschopností. Učiníme-li správnou volbu, můžeme zachránit nejvzácnější hodnoty, které máme.“ (Poul Nyrup Rasmussen, Jacques Delors)²⁰

Možné ovšem je i to, že pořádání dostihů národních států a světových regionů v konkurenceschopnosti bude opět odvoláno. Jeden z jejich klíčových pořadatelů a zastánců, S. Garelli, vyhlásil nejnovější výsledky dostihu publikovaného ve Světové ročence konkurenceschopnosti 2007 těmito slovy: „Ekonomická síla a moc se posouvají do nových zemí: Čína, Rusko a Indie drží v rukou více než 1700 mld. USD měnových rezerv. Místní společnosti z jihovýchodní Asie, Indie, Číny a zemí Perského zálivu kupují průmyslová aktiva po celém světě. Je velmi pravděpodobné, že industrializované země nebudou chtít takovýto posun moci tolerovat. Nebudou akceptovat ztrátu svého rodinného stříbra bez boje. Lze očekávat, že se budeme setkávat s nárůstem protekcionistických opatření. Lze očekávat rostoucí počet stížností na unfair praktiky adresovaných Světové obchodní organizaci. Nové tváře protekcionismu budou ovšem méně ostře řezané než ty staré. K jejich základním rysům budou náležet správa a řízení společností, duševní vlastnictví, ochrana životního prostředí nebo sociální práva.“²¹



¹⁹ Křiváčková, E.: Konkurenceschopnost zemí a světových regionů: racionální cíl, nebo dobře ukrytá past? *Scientia et Societas*, 2007, roč. III, č. 3, s. 23–35, ISSN 1801-7118

²⁰ Rasmussen, P. N., Delors, J.: *The New Social Europe*, www.pes.org, 2007

²¹ Publication: IMD World Competitiveness Yearbook 2007, Press Release, May 10, 2007, IMD

→ 3. Proexportní politika versus hospodářská soutěž

Podíváme-li se do některého z výkladových slovníků na obsah hesla proexportní politika či podpora vývozu, mohli bychom snadno podlehnout dojmu, že stát má k dispozici značné množství nástrojů, mezi nimiž může volit, chce-li podpořit růst vývozu svých produktů nebo své exportéry. Lehce může vzniknout představa, že národní státy se mohou při volbě nástrojů své proexportní politiky chovat jako v pomyslné samoobsluze, kdy jen obsah peněženky (resp. v daném případě štědrost veřejných financí) omezuje množství a strukturu produktů (nástrojů proexportní politiky), které se objeví v nákupním košíku.

Zdaleka tomu tak není. Proexportní politika národních států je v současné době svírána nejen množstvím disponibilních prostředků, ale také hospodářskou soutěží. Doktrína volného trhu nevládne jen v teorii, ale i v reálném hospodářském životě. Smířit mezi sebou princip ochrany hospodářské soutěže a podporu exportu tak, aby si vzájemně překážely co nejméně, je velmi tvrdý oříšek a řešení, která se nabízejí, jsou obvykle velmi složitá a nepříliš transparentní.

Na pronikání na zahraniční trhy mají zájem všechny státy, což je nutí k dohodám o pravidlech poskytování podpory. Již Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1947 omezila státní zásahy do mezinárodního obchodu a každé další kolo jednání znamenalo zúžení prostoru pro tyto zásahy.

Princip stejného, nediskriminačního zacházení se všemi členskými zeměmi, automatické vztažení všech výhod dohodnutých mezi dvěma signatáři GATT, princip ustanovující, že celní ochrana je jedinou přijatelnou ochranou domácího trhu a jiné formy ochrany (netarifní bariéry) nejsou přijatelné, postupné snižování úrovně celních tarifů – to všechno přispělo k redukci protekcionismu v mezinárodním obchodě.

Pravidla WTO (Dohoda o subvencích a vyvažujících opatřeních)²² představují další restriktci možností státní podpory exportu pro všechny členské země. Ve svých obecných ustanoveních Dohoda definuje (v článku 1) subvenci. Subvencí se rozumí finanční příspěvek poskytnutý státem nebo veřejnou institucí v rámci teritoria členského státu Dohody, a to tehdy, jestliže:

- státní politika v sobě zahrnuje skutečné přímé transfery finančních prostředků (granty, půjčky, převody státního majetku) nebo potenciální přímé transfery prostředků (státní garance za poskytnuté půjčky);
- stát příslušným subjektům promíjí placení daní či jiných plateb (např. daňový dobropis);
- stát poskytuje zdarma příslušným subjektům statky nebo služby jiné, než jaké spadají do oblasti obecné infrastruktury;
- stát vytváří zvláštní fondy nebo pověřuje soukromé společnosti, aby jeho jménem prováděly státní politiku založenou na subvencích uvedených ve třech výše uvedených bodech;
- stát provádí jakoukoli formu subvencování příjmu nebo ceny ve smyslu Článku XVI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994.

Dohoda rozlišuje mezi subvencemi nespecifickými a specifickými. Specifické subvence se mohou stát předmětem řady opatření vzhledem k tomu, že jsou to právě ony, které ohrožují volný obchod a hospodářskou soutěž. Za specifickou subvencí se považuje taková, při jejímž udělování stát (resp. jím pověřená grantová agentura) explicitně limituje přístup k subvenci na určité podniky.

Naopak o specifickou subvenci se nejedná tehdy, jestliže stát (resp. jím pověřená grantová agentura) stanoví ex ante objektivní podmínky nebo kritéria, která musí příslušný subjekt splnit, aby subvenci získal. Kritéria musí být jasně stanovena zákonem, vyhláškou nebo jiným oficiálním dokumentem, aby bylo možné jejich existenci ověřit. Jestliže existuje důvodné podezření, že poskytnu-

²² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

tá subvence je ve skutečnosti skrytě specifická, mohou být zkoumány další faktory s poskytnutou subvencí související. Například skutečnost, že subvenční program byl využit pouze omezeným počtem určitých podniků nebo nepřiměřeně velký

subvence. Patří k nim subvence s nepříznivými efekty – žádný člen WTO by neměl poškodit domácí průmysl jiné členské země, žádný člen WTO by neměl způsobit jiné členské zemi vyrušení nebo snížení efektů souvisejících s členstvím ve WTO,

Ani při vysokých příjmech nemohou Američané zkonsumovat vše, co vyrobí. 95 % spotřebitelů světa žije za hranicemi Spojených států. Úspěšná angažovanost ve světové ekonomice má klíčový význam pro ekonomický růst USA a zaměstnanost. Nezískají-li USA nové trhy, na kterých bude možno prodávat americké zboží, americké služby a americké zemědělské produkty, budou muset Američané očekávat horší ekonomické vyhlídky a pokles životní úrovně. Je nezbytné vyjednat obchodní smlouvy, které americkému vývozu odstraní z cesty obchodní bariéry a rozšíří přístup na nové trhy. Nebude-li dosaženo takovýchto dohod, přijdou miliony Američanů o svou práci a američtí investoři o jistotu, že jejich zahraniční investice nebudou vyulastněny.

National Foreign Trade Council, May 2007, USA

podíl na poskytnutých prostředcích získaly určité podniky.

S výjimkou zemědělství Dohoda striktně zakazuje subvence, jejichž poskytnutí je vázáno výhradně nebo částečně na exportní výkon, a to jak ty, které by byly uzákoněny členským státem Dohody, tak ty, jejichž poskytnutí by ve skutečnosti souviselo s exportem nebo s příjmy z exportu. (Samotná skutečnost, že subvence byla poskytnuta podnikům, které exportují, pro posouzení, zda se jedná o subvenci exportu, není postačující.) Obdobně jsou zakázány subvence poskytované za účelem zvýhodnění domácí produkce oproti importovanému zboží.

Nabude-li členský stát WTO přesvědčení, že jiný člen poskytuje zakázanou subvenci, může se domáhat opravných opatření. Může požádat o konzultaci s příslušným členským státem, a jestliže nedojde ke vzájemné dohodě, může využít mechanismy konzultací a pokojného urovnávání sporů v rámci WTO, popřípadě arbitráže WTO.

Dohoda ve svém článku 5 definuje žalovatelné

žádný člen WTO by neměl způsobit vážnou újmu zájmům jiného členského státu. Za vážnou újmu se považuje zejména:

- subvencování ceny produktu v rozsahu převyšujícím 5 % ceny,
- subvence na pokrytí běžných nákladů odvětví,
- subvence na pokrytí běžných nákladů podniku (s výjimkou nákladů, které jsou jednorázové, jsou spojeny s řešením problémů dlouhodobého rozvoje a jejich vynaložení umožní vyhnout se akutním sociálním problémům).

Dodatek I Dohody je věnován zvlášť exportním subvencím. Je zpracován jako „ilustrativní seznam exportních subvencí“ a objevují se na něm tyto položky:

- přímá subvence poskytnutá vládou podniku nebo odvětví ve vazbě na exportní výkon,
- exportní bonusy,
- státní dotace nákladů na dopravu exportovaného zboží,
- pořízení domácích nebo importovaných statků nebo služeb státem za účelem použití při pro-



- dukci výrobků nebo služeb, které budou exportovány, za příznivějších podmínek (termínově a nákladově), než jaké mají podobné statky či služby, které jsou používány v rámci produkce pro domácí spotřebu,
- úplné nebo částečné osvobození průmyslových nebo obchodních podniků od placení přímých daní a sociálního pojištění zaměstnanců v souvislosti s exportem nebo odložení placení přímých daní a sociálního pojištění,
- odečitatelné položky zvýhodňující export oproti výrobě pro domácí spotřebu při výpočtu přímých daní,
- osvobození exportu od nepřímých daní nebo jejich vrácení na rozdíl od výroby a distribuce podobných produktů pro domácí spotřebu,
- poskytnutí takových státních exportních garancí nebo pojištění proti růstu nákladů exportované produkce nebo proti kurzovému riziku za podmínek, které jsou neadekvátní pro účel pokrytí dlouhodobých nákladů a ztrát příslušných programů.

Evropská unie nemá společnou proexportní politiku. Přímá nebo nepřímá podpora vývozu zůstává v kompetenci jednotlivých členských států. Je harmonizována jen v míře nutné k zajištění toho, aby nebyla narušována soutěž mezi podniky. Při poskytování exportních úvěrů musí být respektována ustanovení přijatých směrnic a rozhodnutí Rady ES k pojišťování a financování vývozu se státní podporou, vycházejících z Ujednání OECD o pravidlech pro vývozní úvěry.

Podpora exportu nesmí mít v EU podobu státní pomoci narušující hospodářskou soutěž. Podle článku 87 Smlouvy o založení ES je státní pomoc (podpora) neslučitelná se společným trhem, jestliže je poskytována státem nebo ze státních zdrojů, narušuje soutěž tím, že přináší příjemci určitou výhodu a selektivně poskytuje pomoc určitým podnikům nebo na výrobu určitého zboží, a ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Výjimky jsou možné v konkrétních definovaných případech

(např. pomoc sociálního charakteru, přírodní pohromy), nebo mohou být schváleny v zájmu dosažení určitých horizontálních cílů (např. regionální rozvoj, ochrana životního prostředí), nebo jde-li o specifické odvětví.

Členské státy jsou povinny pravidla pro poskytování státní pomoci platná v EU respektovat. Pokud hodlají státní pomoc poskytovat, musí předem oznámit Komisi navrhovaná opatření a ta pak posoudí jejich slučitelnost se Smlouvou o založení ES. V případě, že Komise dojde k rozhodnutí, že program poskytování státní pomoci je neslučitelný se společným trhem, je oprávněna rozhodnout o nápravných opatřeních včetně zrušení, změny nebo vrácení poskytnutých prostředků. Neoznámená státní pomoc poskytovaná bez povolení Komise je nezákonná.

Komise vydala celou řadu pravidel týkajících se metod poskytování státní pomoci. Pokud jde o oblast proexportní politiky, došlo například ke změně pravidel pro pojišťování krátkodobých vývozních úvěrů.²³

4. Dohody o volném obchodu v kombinaci s masivní podporou exportu (příklad Spojených států)

Zatímco ekonomická věda skloňuje výhody volného obchodu ve všech pádech a pro proexportní politiku nachází vesměs negativní hodnocení, praxe mezinárodního obchodu je zcela jiná. Aktivní obchodní bilance je stále ceněna jako dobrá věc – podobně jako za časů merkantilistů (s tím, že pro pasivní obchodní bilanci se hledají v současné době snáze argumenty související s přílivem zahraničních investic), vládnoucí doktrína volného obchodu je pružně doplňována proexportní politikou a v případě potřeby i protekcionistickými opatřeními bránícími dovozu. Ve prospěch existence proexportní politiky jsou uváděny četné argumenty (vývoz pomůže řešit problém nedostatečné domácí poptávky, vytvoří dodatečná pracovní místa,

²³ viz www.compet.cz (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)

zlepší stav obchodní bilance), stejně jako ve prospěch protekcionistických opatření (je neetické dovážet zboží ze zemí, které porušují lidská práva, je neetické dovážet zboží vyrobené dětmi, nelze připustit zánik vlajkových lodí našeho průmyslu, není přípustné dovážet zboží, jehož výroba kdesi v dále poškodila životní prostředí, je nutné zásadně a nekompromisně vystupovat proti sociálnímu dumpingu).

Argumenty jsou případ od případu relevantní i irrelevantní, racionální i iracionální a pravidla mezinárodního obchodu se od vzniku Světové obchodní organizace nezjednodušila, nýbrž naopak. Chování vlád je pragmatické a je výsledkem intenzity tlaků na ně vynaložených. Tato skutečnost ovšem nebývá příliš často přiznávána. Určitou výjimku v tomto směru představují USA. Jejich příkladu lze proto použít k ilustraci rozporu mezi teorií a praxí, k ilustraci úlohy zájmů v rozhodování politiků, k ilustraci úlohy volného obchodu i pro-exportní politiky v mezinárodním obchodě.

Již samotný pohled na **oficiální internetové stránky vlády USA**²⁴ dokazuje, že země má velmi pragmatický postoj k volnému obchodu. Považuje ho v první řadě za nástroj realizace svých národních zájmů, za nástroj dobytí nových trhů pro své podniky, za nástroj velmi užitečný v době, kdy domácí nabídka zboží a služeb se setkává s nedostatečnou domácí poptávkou a kdy lze oprávněně předpokládat, že zboží a služby vyprodukované ekonomikou USA se na trzích, kam budou vyvezeny, setkají se slabšími konkurenty. Ale také za nástroj, který je v případě potřeby možné odložit a sáhnout po protekcionismu.

Oficiální internetové stránky bez váhání přiznávají, že Spojené státy nebyly vždy silným obhájcem volného obchodu. Na počátku své historie měly naopak silný sklon k ekonomickému protekcionismu, především k používání cel a dovozních kvót za účelem omezení dovozu a ochrany rodícího se průmyslu. Americký politik Alexander Hamilton ve své práci *Report on Manufactures* (1791) na-

vrhoval podporovat růst tím, že se nově vznikající odvětví budou chránit před konkurencí. Jeho doporučení podpořili i vehementní zastánci volného obchodu – John Stuart Mill a Alfred Marshall. Protekcionismus v USA vyvrcholil v roce 1930 přijetím Smoot-Hawleyova zákona o clech. Cla se přiblížila hodnotám z třicátých let devatenáctého století – téměř 60 %. Mezi americkými ekonomy panuje shoda, že uvalení cla významně přispělo k prodloužení hospodářské krize. V roce 1934 přijal Kongres Zákon o obchodních dohodách, který se stal výchozím bodem pro postupné opouštění politiky protekcionismu a snižování celních sazeb. Státní sekretář Cordell Hull zdůvodňoval přijetí zákona těmito slovy: „*Národy nemohou trvale udržovat blahobyt svých občanů, jestliže se jim nedostává příležitosti mezi sebou obchodovat. Principy Programu obchodních dohod jsou nezbytným základem kamenem zachování míru.*“ Po druhé světové válce se již Spojené státy nikdy k masivnímu protekcionismu nevrátily. Staly se iniciátory vzniku Všeobecné dohody o clech a obchodu, kterou podepsalo v roce 1947 celkem 23 zemí a členy jejíž nástupnice – WTO – je v současné době 125 zemí světa, aktivně se účastnily všech kol věnovaných procesům multilaterálních obchodních vyjednávání a obvykle při těchto jednáních usilovaly o vůdčí roli.

V pasáži věnované americkým obchodním principům a praxi oficiální internetové stránky vlády USA uvádějí, že Spojené státy věří v systém volného obchodu v rámci zákonných pravidel, že američtí prezidenti jsou přesvědčeni, že účast na světovém obchodě dává americkým výrobcům přístup na velké zahraniční trhy a americkým spotřebitelům širší volbu nákupních možností a že američtí vůdci si jsou vědomi, že konkurence zahraničních výrobců působí ve směru snižování cen a drží na uzdě inflační tlaky.

Na oficiálních internetových stránkách se dozvíme, že Spojené státy jsou ochotny zaručit spravedlivý a nediskriminační přístup na svůj trh za



²⁴ <http://usinfo.state.gov/products/pubs/oecon>

→ předpokladu, že příslušné země recipročně zredukují své obchodní bariéry v rámci multilaterálních nebo bilaterálních obchodních dohod. Ale také, že vlády příslušných států by měly provést deregulaci svých odvětví, že by měly učinit své zákony transparentnějšími, aby každý měl možnost účastnit se soutěže na jejich trzích, a že by vlády příslušných zemí měly dodržovat minimální pracovní a environmentální standardy. A konečně se dozvíme, že navzdory zásadní věrnosti principům nediskriminace se Spojené státy v oblasti mezinárodního obchodu připojily k určitým preferenčním dohodám. Usilují například o podporu ekonomického rozvoje v chudých zemích tím, že jim umožňují bezcelní vývoz určitého zboží do USA v rámci programu Všeobecného systému preferencí (Generalized System of Preferences Program). Jiným příkladem opuštění principu nediskriminace je postoj USA k dovozům z Karibské oblasti, v rámci níž jsou veškeré dovozy do Spojených států s výjimkou textilních a kožedělných výrobků, cukru a ropných produktů osvobozeny od cla.

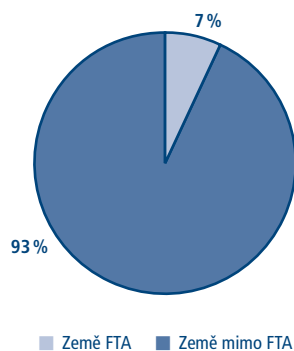
Výjimky z všeobecné podpory volného obchodu činí USA často v případě politických cílů. Omezují dovozy do zemí, o nichž se domnívají, že porušují lidská práva, podporují terorismus, tolerují obchod drogami nebo představují hrozbu světovému míru.

Národní exportní strategie USA 2007, zpracovaná Koordináčním výborem pro podporu obchodu, má 180 hustě popsaných stran. Je v podstatě věnována jedinému tématu: jak usnadnit americkým korporacím přístup na trh a jak podpořit jejich exportní úsilí. Vychází z předpokladu, že co je dobré pro americké korporace, je dobré pro americkou ekonomiku jako celek, a co je dobré pro americkou ekonomiku jako celek, musí být dobré pro zbytek světa. Nezabývá se otázkou, zda tomu tak je, ani v nejmenším se nestará o platnost předpokladů o souladu mezi zájmy podniků a národním zájmem USA a otázka dopadů Národní exportní strategie na ekonomiky zemí, do nichž směřuje nebo bude směřovat export USA, zůstává zcela mimo její pozornost.

Hodnotí podrobně vývoj amerického exportu v uplynulých letech celkově, hodnotí jeho teritoriální i odvětvovou strukturu se zvláštním důrazem na vstup na nové trhy. S ještě větší podrobností hodnotí míru úspěšnosti jednotlivých prvků pro-exportní politiky počínaje obchodní diplomacií až po činnost Ex-Im Banky USA či Korporace pro zámořské soukromé investice. Hodnotí úspěšnost jednotlivých akcí pořádaných za účelem podpory exportu – se zvláštním přihlédnutím k jejich účinnosti v tranzitivních zemích.

Zvláštní pozornost věnuje Národní exportní strategie USA 2007 dohodám o volném obchodu, jejich významu pro rovnováhu obchodní bilance a pro americké exportéry: „*Náš obchodní deficit se zeměmi, s nimiž máme uzavřeny dohody o volném obchodu, je podstatně nižší než se zeměmi, s nimiž tyto dohody uzavřeny nemáme. Na celkovém obchodním deficitu USA se země, s nimiž máme uzavřeny dohody o volném obchodu, podílejí pouhými 16 %, zatímco země, s nimiž dohody uzavřené nemáme, 84 %.*“

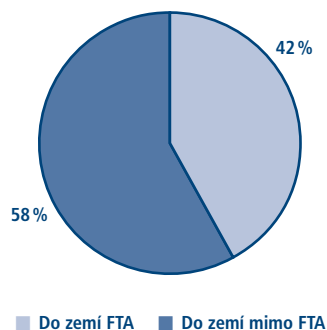
Graf č. 1 » Podíl zemí účastnících se dohod o volném obchodu s USA (FTA) a ostatních států na světovém HDP v roce 2006, v %



Poznámka: Světový HDP v tomto výpočtu nezahrnuje HDP Spojených států amerických.

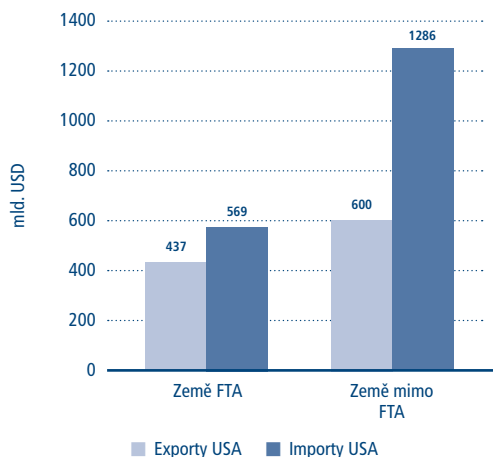
Pramen: The 2007 National Export Strategy, TPCC, USA

Graf č. 2 » Export USA do zemí účastnicích se dohod o volném obchodu s USA (FTA) a do ostatních států v roce 2006, podíly v %



Pramen: The 2007 National Export Strategy, TPCC, USA

Graf č. 3 » Zahraniční obchod USA se zeměmi účastnicemi se dohod o volném obchodu s USA (FTA) a s ostatními státy v roce 2006, v mld. USD



Pramen: The 2007 National Export Strategy, TPCC, USA

Dohody o volném obchodu jsou v představách laické veřejnosti (a někdy i širší odborné veřejnosti) spojeny především s odstraňováním tarifních překážek. Z Národní exportní strategie USA je zřejmé, že odstraňování tarifních překážek obchodu je pouze jednou ze součástí těchto dohod. K prvkům neméně důležitým patří a předmětem dohod jsou rovněž:

- ochrana práv k duševnímu vlastnictví,
- podpora e-mailových obchodů a rozvoje telekomunikací,
- přístup na trh služeb obecně a na trh finančních služeb zvláště,
- podpora a ochrana investic,
- přístup k veřejným zakázkám,
- změny regulace týkající se pracovních sil,
- změny regulace týkající se životního prostředí,
- změny regulace týkající se korupce,
- přijetí mezinárodních standardů v oblasti sanitárních a fytosanitárních bariér obchodu.

Jak Národní exportní strategie USA 2007 uvádí, vyjednat takové dohody je velmi obtížné, mimo jiné proto, že jsou „šity na míru dnešnímu technicky vysoce vyspělému světu“. Strategie přirozeně neuvádí, že pod mnohými z výše uvedených bodů se může skrývat asymetrický přístup a skrytá podpora poskytovaná exportu amerických korporací.

Podíváme-li se na grafy 1 a 2, zjistíme, že země, které jsou účastníky dohod o volném obchodu, se na tvorbě světového hrubého domácího produktu podílejí pouhými sedmi procenty, ale pro USA jsou velmi významnými obchodními partnery. Vývoz do nich se v roce 2006 podílel na celkovém exportu Spojených států již 42 %. Ještě zajímavější údaje najdeme v grafu 3. Obchodní bilance USA se zeměmi, které jsou účastníky dohod o volném obchodu, je významně méně nepříznivá než se zeměmi, které účastníky dohod o volném obchodu nejsou. Ani v jednom případě není výsledkem obchodu aktivní obchodní bilance, ale deficit je v případě obchodu se zeměmi FTA relativně výrazně nižší. Zdá se, že uzavírání dohod o volném obchodu se stane hlavní cestou ke snižování obřího obchodního deficitu USA. Přirozeně za předpokladu, →

→ **Tabulka č. 1 » Rozpočet Výboru pro koordinaci podpory obchodu (v milionech USD)**

	Finanční rok 2006	Finanční rok 2007
Ministerstvo zemědělství	819	693
Ministerstvo průmyslu a obchodu	352	335
Ministerstvo energetiky	9	9
Ministerstvo zahraničí ^{*)}	170	174
Ministerstvo financí	3	3
Export-Import Bank	98	55
Overseas Private Investment Corporation ^{**)}	(161)	(113)
Small Business Administration	4	6
U. S. Trade and Development Agency	50	50
U. S. Trade Representative	44	44
Celkem	1549	1369

^{*)} Veškeré aktivity

^{**)} Celková částka nezahrnuje rozpočet Overseas Private Investment Corporation.

Pramen: The 2007 National Export Strategy, TPCC, USA

že další smluvní strany (země) nebudou výrazně tvrdšími partnery při vyjednávání o podmínkách výhodných pro všechny zúčastněné.

V roce 2006 měly se Spojenými státy uzavřenou dohodu o volném obchodu tyto státy:

- Kanada a Mexiko (v rámci dohody NAFTA),
- Salvador, Guatemala, Honduras a Nikaragua (v rámci dohody CAFTA-DR),
- Chile,
- Izrael,
- Jordánsko,
- Bahrajn,
- Maroko,
- Singapur,
- Austrálie.

Rozsáhlou pozornost věnuje Národní exportní strategie USA 2007 prioritním trhům – Číně, Indii a Brazílii – a velmi podrobně rozebírá cesty k posílení exportu USA do těchto zemí. Mnohé zajímavé poznatky nalezneme i v dodatcích k Národní exportní strategii – například rozpočet Výboru pro koordinaci podpory obchodu, který uvádíme v ta-

bulce 1, nebo Průvodce zdroji podpory mezinárodního obchodu, který na více než pěti hustě popsaných stránkách uvádí jména a internetové adresy, na které se lze obrátit ve věci pomoci se vším, co souvisí s mezinárodním obchodem.

Publikace **Spojené státy a globální obchod** vydaná v květnu 2007 Národní radou USA pro zahraniční obchod hovoří velmi podobnou řečí jako Národní exportní strategie. Zdůrazňuje nutnost exportovat, zdůrazňuje, že získání zahraničních trhů pro americké exportéry je v národním zájmu USA, dokazuje, že pokud se Spojeným státům nepodaří vyjednat obchodní smlouvy, které odstraní americkým korporacím z cesty obchodní překážky a vpustí je na globální trhy, dojde k ohrožení ekonomiky USA, amerických zaměstnanců i amerických investorů. Neláme si hlavu rozdíly mezi kompetencemi států a kompetencemi podnikové sféry, netrápí se otázkou, zda smlouvy, které je třeba vyjednat v národním zájmu USA, budou stejně výhodné i pro partnerské země.²⁵

Publikace zdůrazňuje, že sofistikovanost mo-

²⁵ The United States and Global Trade (A State Legislator's Guide to Maximizing Economic Opportunity through Trade), National Foreign Trade Council, Washington, D. C., May 2007

Tabulka č. 2 » Obchodní bilance v roce 2006

Obchodní bilance (v mld. USD)			Obchodní bilance (v % HDP)		
Pořadí	Země	mln. USD	Pořadí	Země	% HDP
1	Německo	202,2	1	Singapur	25,06
2	Čína	177,5	2	Malajsie	19,85
3	Rusko	140,7	3	Venezuela	18,39
4	Japonsko	69,7	4	Irsko	18,16
5	Norsko	57,4	5	Norsko	17,14
6	Brazílie	49,0	6	Rusko	14,37
7	Nizozemsko	46,0	7	Chile	14,06
8	Irsko	40,5	8	Indonésie	7,02
9	Venezuela	33,5	9	Německo	7,00
10	Singapur	33,1	10	Nizozemsko	6,94
11	Kanada	30,3	11	Čína	6,62
12	Malajsie	29,6	12	Argentina	5,83
13	Indonésie	25,6	13	Taiwan	5,82
14	Švédsko	21,0	14	Švédsko	5,45
15	Taiwan	20,7	15	Brazílie	4,59
16	Chile	20,5	16	Belgie	4,06
17	Korejská republika	16,4	17	Finsko	4,03
18	Belgie	16,0	18	Kanada	2,39
19	Argentina	12,4	19	Dánsko	2,28
20	Finsko	8,5	20	Korejská republika	1,84
21	Dánsko	6,3	21	Švýcarsko	1,61
22	Švýcarsko	6,1	22	Japonsko	1,60
23	Thajsko	2,0	23	Česká republika	1,35
24	Česká republika	1,9	24	Thajsko	0,96
25	Rakousko	-0,6	25	Rakousko	-0,18
26	Slovinsko	-0,8	26	Kolumbie	-1,30
27	Kolumbie	-1,8	27	Itálie	-1,43
28	Island	-2,5	28	Francie	-1,94
29	Maďarsko	-2,8	29	Mexiko	-2,08
30	Estonsko	-3,5	30	Austrálie	-2,16
31	Izrael	-3,5	31	Slovinsko	-2,25
32	Nový Zéland	-4,0	32	Maďarsko	-2,50
33	Slovensko	-4,1	33	Izrael	-2,52
34	Lucembursko	-4,6	34	Nový Zéland	-3,90



→ Tabulka č. 2 (dokončení)

Obchodní bilance (v mld. USD)			Obchodní bilance (v % HDP)		
Pořadí	Země	mld. USD	Pořadí	Země	% HDP
35	Filipíny	-5,0	35	Filipíny	-4,23
36	Litva	-5,1	36	Polsko	-4,27
37	Jordánsko	-6,3	37	Ukrajina	-6,28
38	Ukrajina	-6,7	38	Indie	-6,61
39	Bulharsko	-8,0	39	Spojené království	-6,64
40	Chorvatsko	-11,1	40	USA	-6,66
41	Hongkong (Čína)	-13,1	41	Hongkong (Čína)	-6,91
42	Polsko	-14,4	42	Jižní Afrika	-7,39
43	Austrálie	-16,3	43	Slovensko	-7,46
44	Mexiko	-17,9	44	Španělsko	-9,19
45	Rumunsko	-18,7	45	Lucembursko	-11,41
46	Jižní Afrika	-18,9	46	Portugalsko	-11,95
47	Portugalsko	-23,3	47	Turecko	-12,95
48	Itálie	-26,5	48	Řecko	-13,75
49	Řecko	-42,3	49	Rumunsko	-15,34
50	Francie	-43,3	50	Island	-15,56
51	Turecko	-51,9	51	Litva	-17,89
52	Indie	-54,2	52	Estonsko	-21,03
53	Španělsko	-112,6	53	Bulharsko	-25,48
54	Spojené království	-157,5	54	Chorvatsko	-25,89
55	USA	-882,3	55	Jordánsko	-44,40

Pramen: IMD World Competitiveness Yearbook 2007

derních financí, zdanění, cel a dalších aspektů souvisejících s mezinárodním obchodem často způsobuje, že mezinárodní dohody o mezinárodním obchodu jsou nesmírně složité, detailní a komplexní. Američtí vyjednávači musí proto důkladně studovat, analyzovat a reprezentovat národní ekonomické zájmy včetně zájmů všech padesáti států USA, zájmy amerických podnikatelů, farmářů a spotřebitelů.

Opakovaně je v publikaci Spojené státy a globální obchod zdůrazňována a zdůvodňována potřeba jednotné národní obchodní politiky, která má daleko větší šanci na úspěch v mezinárodním ob-

chodě, než jakou by mohly mít obchodní politiky jednotlivých amerických států. Opakovaně se zde poukazuje, že jednotná národní obchodní politika je zakotvena v ústavě, která dává Kongresu Spojených států jako jediné instituci USA právo mezinárodní obchod regulovat: „V pravomoci Kongresu je řídit obchod s cizími národy, mezi jednotlivými státy federace a také s indiánskými kmeny (Ústava Spojených států amerických, článek I, oddíl 8).“

Dokument zdůrazňuje, že jestliže teze o potřebě jediné národní obchodní politiky byla smysluplná v době vzniku ústavy, pak v současné době, kdy je mezinárodní obchod spojen s řadou kompli-

kovaných otázek týkajících se finančních transakcí, celních procedur a zdravotních a bezpečnostních standardů, je naprosto nezpochybnitelná. Pro dosažení dohody o všech komplikovaných otázkách je nutné, aby USA hovořily jedním hlasem vycházejícím z národního zájmu.

Národní obchodní politika soustředěná na vytvoření globálního trhu řídicího se jednotnými pravidly (na základě konzultací s guvernéry států USA, jejich legislativci, podnikateli, farmáři, zaměstnanci a spotřebiteli) zajistí podle autorů publikace Spojené státy a globální obchod, aby Američané získali maximální možný přínos z globálního

obchodu. Na důkaz věrohodnosti tohoto tvrzení uvádí, že dohoda o volném obchodu uzavřená s Chile umožnila americkým korporacím zvýšit vývoz do Chile během dvou let o 91 % a že po uzavření všech dnes platných dohod USA o volném obchodu došlo k dvojnásobnému růstu exportu Spojených států do zemí účastnících se těchto dohod než do zbylých zemí světa.

Obě citované vládní publikace vypadají jako opsané od amerických korporací nebo jejich zájmových seskupení. Podobný tón je však možné vysledovat i v jiných dokumentech. „*Naši misí je vybudovat konkurenceschopnější ekonomiku, kte-*

Tabulka č. 3 » Export zboží v roce 2006

Export zboží (v mld. USD)			Export zboží (v % HDP)		
Pořadí	Země	mld. USD	Pořadí	Země	% HDP
1	Německo	1 112,32	1	Singapur	205,64
2	USA	1 037,32	2	Hongkong (Čína)	170,24
3	Čína	969,07	3	Malajsie	107,80
4	Japonsko	647,14	4	Belgie	94,26
5	Francie	490,14	5	Slovensko	75,35
6	Nizozemsko	462,08	6	Nizozemsko	69,76
7	Spojené království	443,36	7	Česká republika	67,05
8	Itálie	409,57	8	Maďarsko	65,83
9	Kanada	387,55	9	Thajsko	63,39
10	Belgie	371,95	10	Taiwan	62,87
11	Korejská republika	325,68	11	Slovinsko	62,84
12	Hongkong (Čína)	322,66	12	Estonsko	57,23
13	Rusko	304,52	13	Lucembursko	54,76
14	Singapur	271,77	14	Irsko	50,56
15	Mexiko	250,29	15	Litva	48,89
16	Taiwan	223,63	16	Bulharsko	47,76
17	Španělsko	206,19	17	Rakousko	43,03
18	Malajsie	160,56	18	Chile	40,45
19	Švýcarsko	147,46	19	Filipíny	40,22
20	Švédsko	147,27	20	Švýcarsko	38,93
21	Rakousko	138,42	21	Německo	38,50
22	Brazílie	137,47	22	Švédsko	38,25



→ Tabulka č. 3 (dokončení)

Export zboží (v mld. USD)			Export zboží (v % HDP)		
Pořadí	Země	mld. USD	Pořadí	Země	% HDP
23	Thajsko	130,58	23	Korejská republika	36,57
24	Austrálie	123,28	24	Finsko	36,44
25	Norsko	121,50	25	Norsko	36,29
26	Indie	120,17	26	Ukrajina	36,16
27	Irsko	112,88	27	Čína	36,14
28	Polsko	109,73	28	Jordánsko	36,08
29	Indonésie	103,96	29	Venezuela	34,78
30	Česká republika	95,11	30	Dánsko	33,60
31	Dánsko	92,54	31	Izrael	33,06
32	Turecko	85,14	32	Polsko	32,40
33	Finsko	76,78	33	Rusko	31,10
34	Maďarsko	73,72	34	Kanada	30,53
35	Venezuela	63,25	35	Mexiko	29,10
36	Chile	59,00	36	Indonésie	28,53
37	Jižní Afrika	58,41	37	Rumunsko	26,63
38	Filipíny	47,03	38	Chorvatsko	24,18
39	Argentina	46,57	39	Jižní Afrika	22,89
40	Izrael	46,45	40	Portugalsko	22,20
41	Portugalsko	43,26	41	Itálie	22,12
42	Slovensko	41,58	42	Francie	21,93
43	Ukrajina	38,37	43	Nový Zéland	21,92
44	Rumunsko	32,46	44	Argentina	21,88
45	Kolumbie	24,39	45	Turecko	21,24
46	Slovinsko	23,21	46	Island	21,13
47	Nový Zéland	22,45	47	Spojené království	18,69
48	Lucembursko	22,19	48	Kolumbie	17,93
49	Řecko	20,84	49	Španělsko	16,83
50	Bulharsko	15,03	50	Austrálie	16,31
51	Litva	14,07	51	Japonsko	14,83
52	Chorvatsko	10,38	52	Indie	14,65
53	Estonsko	9,39	53	Brazílie	12,87
54	Jordánsko	5,14	54	USA	7,83
55	Island	3,45	55	Řecko	6,77

Pramen: IMD World Competitiveness Yearbook 2007

rá vytvoří více příležitostí a více pracovních míst“, vyhláše publikace **Stav amerického byznysu 2007** zpracovaná Obchodní komorou USA.²⁶ „Amerika má nejotevřenější ekonomiku²⁷ a společnost v celém světě. Naše země velmi profituje z angažovanosti v globální ekonomice. Zahraniční obchod se podílí na tvorbě 27 % hrubého domácího produktu. Náš export je bezprostředním zdrojem 12 milionů dobře placených pracovních míst a nepřímým zdrojem dalších milionů pracovních míst. Nedávné snížení cel zvýšilo kupní sílu typické americké rodiny o 1300 USD ročně.

K našim hlavním cílům patří:

- realizace programu otevírání trhů klíčových ekonomik počínaje Čínou a konče Evropskou unií,
- vyvíjení tlaku na uzavření dohody o volném obchodu s Kolumbií, Korejskou republikou, Malajsií a Peru,
- kontrola vynutitelnosti již uzavřených smluv o volném obchodu,
- čelit bariérám mezinárodního podnikání, které ohrožují globální sourcing, mezinárodní investice a export amerických široce dostupných technologických produktů,
- položit základy pro tržně orientované reformy a soukromé podnikání na nových trzích.“

Stejným jazykem hovoří i letošní **Ekonomická zpráva prezidenta USA**²⁸. I ona zdůrazňuje význam liberalizace obchodu (zejména obchodu službami, v nichž mají USA svou komparativní výhodu). I ona připomíná přínosy, jichž se Spojeným státům dostalo po uzavření jednotlivých dohod o volném obchodu. Vyhláše, že Spojené státy budou tvrdě pokračovat prostřednictvím Světové obchodní organizace v odstraňování zbylých překážek stojících v cestě mezinárodnímu obchodu, nejvíce pak budou postupovat proti netarifním bariérám, které v současné době velmi nepříznivě ovlivňují hospodářskou soutěž. Jen v jedné větě se

zpráva zmiňuje o tom, že liberalizace obchodu může s sebou krátkodobě přinést i problémy v podobě zániku existujících pracovních míst (ostatní dokumenty na toto téma diskrétně mlčí).

Dohody o volném obchodu se opírají o všeobecně uznávanou teorii komparativních výhod. Jsou zpracovávány rozsáhlými štáby právníků a ekonomů na základě hlubokých analýz národních zájmů Spojených států. Strategie USA v oblasti podpory amerického exportu je neobyčejně komplexní, sofistikovaná, rozsáhlá a štedrá. Proč tedy stále zůstává deficit obchodní bilance USA na rekordní úrovni? Přesněji řečeno, proč z roku na rok stále narůstá?

5. Závěr

Uspokojivou odpověď na otázku, zda země má mít svou proexportní politiku a jakou má mít tato politika podobu, ekonomická teorie nenabízí. Jen obtížně v ní lze oddělit vědecké prvky od prvků ideologických a zájmových. Exaktní důkazy pro zavržení proexportní politiky neexistují a stejně tak neexistují exaktní důkazy pro uznání její smyslnosti. Proexportní politika je zvláštním druhem protekcionismu a velmi svérázným doplňkem volného obchodu, přičemž možnost nastolení smíru mezi jí a volným obchodem je velmi problematická.

Česká republika je země s malou otevřenou ekonomikou. Není tvůrcem pravidel hry ani ve světě globální ekonomiky, ani v oblasti proexportní politiky. Je nucena pravidla hry přejímat a pohybovat se v jejich rámci. Může v jejich rámci činit drobné úpravy tak, aby konvenovaly jejím zájmům. To zdaleka neznamena, že současná pravidla hry pro proexportní politiku jsou pro ni nevýhodná.

Skutečnost, že jsou víceméně zakázány veškeré podpory, které mají specifický charakter a které



²⁶ The State of American Business 2007, U. S. Chamber of Commerce, Washington, D. C., 2007

²⁷ *Není to pravda. Statistická data dokazují pravý opak. Ekonomika USA patří k nejméně otevřeným na světě – viz např. údaje v tabulce 3.*

²⁸ Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, February 2007, http://www.gpoaccess.gov/eop/2007/2007_erp.pdf

→ narušují hospodářskou soutěž, je pro českou ekonomiku spíše výhodná. Lze si sice představit situaci, kdy by poskytnutí specifické podpory bylo z hlediska národního zájmu výhodné a přineslo by rozvoj konkrétní komparativní výhody, avšak stejně tak dobře si lze představit situaci, kdy by vedlo pouze k dalšímu poškození stavu veřejných financí. Je vysoce pravděpodobné, že druhé případy by byly častější. Stojí za to připomenout, že při monitorování státní pomoci Evropskou unií v rámci předvstupních hodnocení kandidátských zemí se

jednoznačně ukázalo, že Česká republika patřila k zemím s relativně největším objemem této pomoci. Zatímco zůstává otázkou, zda poskytnutá státní pomoc působila ve směru posílení ekonomického růstu, nepochybně působila ve směru zhoršování stavu veřejných financí v České republice. Podpory specifického charakteru jsou s dobýváním nezasloužené renty prostřednictvím státu spojeny nejčastěji. U podpor nespecifického charakteru je dobývání renty podstatně ztíženo a veřejné finance jsou přece jen poněkud lépe chráněny.

LITERATURA

1. *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. WTO, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf
2. *Economic Report of the President, Transmitted to the Congress*. Washington, February 2007, http://www.gpoaccess.gov/eop/2007/2007_erp.pdf
3. Engliš, K.: *Národní hospodářství*. Nakl. Fr. Borový v Praze, Brno 1924
4. *Federal Export Promotions Programs*. CATO Congressional Testimony, <http://www.cato.org/testimony/ct5-23-5.html>
5. Holman, R.: *Ekonomie*. C. H. Beck, Praha 1999
6. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/oecon>
7. *IMD World Competitiveness Yearbook 2007*. IMD 2007
8. *Publication: IMD World Competitiveness Yearbook 2007*. Press Release, May 10, 2007, IMD
9. Klvačová, E.: *Konkurenceschopnost zemí a světových regionů: racionální cíl, nebo dobře ukrytá past?* Scientia et Societas, 2007, roč. III, č. 3, s. 23–35. ISSN 1801-7118
10. Krugman, P.: *A Country Is Not a Company*. Harvard Business Review, January–February 1996
11. Mach, P.: *Proexportní politika nemá opodstatnění*. Laissez Faire, březen 2007
12. Marx, K.: *Capital: a critique of political economy. Volume 3: The process of capitalist production as a whole*. Lawrence & Wishart, London 1959
13. Pierce, D. V.: *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 4. vydání, Victoria Publishing, Praha 1992
14. Rasmussen, P. N., Delors, J.: *The New Social Europe*. www.pes.org, 2007
15. Ricardo, D.: *Zásady politické ekonomie a zdanění*. SNPL, Praha 1956
16. Robinson, J.: *Ekonomická filozofie*. Překlad E. Klvačová, Professional Publishing 2001
17. Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Ekonomie*. Nakladatelství Svoboda, Praha 1995
18. Smith, A.: *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. SNPL, Praha 1958
19. Stiglitz, J.: *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada Publishing, Praha 1997
20. *The 2007 National Export Strategy*. TPCC, USA
21. *The State of American Business 2007*. U. S. Chamber of Commerce, Washington, D. C., 2007
22. *The United States and Global Trade (A State Legislator's Guide to Maximizing Economic Opportunity through Trade)*. National Foreign Trade Council, Washington, D. C., May 2007
23. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (www.compet.cz)
24. Žák, M. a kol.: *Velká ekonomická encyklopedie*. Linde Praha, a. s., Praha 1999

KLÍČOVÁ SLOVA

proexportní politika, zahraniční obchod, volný obchod, protekcionismus, globalizace, integrace

ABSTRACT

The article is devoted to the promotion of exports by national governments and to the criticism of laissez-faire protagonists. Main economic arguments against this promotion are being analysed. The author of the article goes back into the history of both doctrines of international trade: free trade doctrine and state protectionism doctrine. Then she shows how all governments of all national states in all times tried to promote their exporters – even under the flag of the free trade doctrine. Free trade agreements between USA and its economic partners are just the latest examples of this promotion. Special part of the article analyses the rules given by the World Trade Organization to the promotion of the exports.

KEYWORDS

pro-export policy, foreign trade, free trade, protectionism, globalization, integration

JEL CLASSIFICATION

F02, F10, F13, F14, F15



Proexportní politika v kontextu národních zájmů České republiky a jejího členství v Evropské unii

► PhDr. Jiří Malý, Ph.D. » NEWTON College, a.s.¹

* 1. Exportní strategie ČR – proexportní opatření, instituce, prioritní země

Podle koncepčního dokumentu Ministerstva průmyslu a obchodu ČR „Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010“ (dále „Exportní strategie“) jsou koncepce na podporu vývozu běžnou součástí hospodářských politik vyspělých zemí. Strategie a soubory proexportních opatření mají ve svém repertoáru členové Evropské unie, Spojené státy americké i další vyspělé země. Podle Exportní strategie se služby na podporu exportu nabízejí v deseti porovnávaných zemích (ze členů EU se jednalo o Dánsko, Finsko, Irsko, Maďarsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko a Velkou Británii, ze zemí mimo EU o Švýcarsko a Taiwan) příliš neliší od služeb poskytovaných institucemi na podporu exportu v ČR.

Integrovaná nabídka služeb na podporu vývozu je v ČR široká. Zahrnuje především následující opatření:

- usnadňování podmínek obchodu prostřednictvím ovlivňování společné obchodní politiky EU směrem k prosazování zájmů ČR,
- opatření na udržení intenzivní obchodně ekonomické spolupráce se zeměmi zvláštního významu, tj. se členy EU,
- vymezení prioritních zemí mimo EU s výrazným potenciálem růstu obchodní spolupráce,

rozvoj proexportních opatření a aktualizace mapy obchodních příležitostí u těchto prioritních zemí,

- organizování prezentace ČR a podnikatelské sféry na mezinárodních veletrzích a samostatných výstavách v zahraničí a podpora firem při účasti na nich,
- využití zahraniční rozvojové spolupráce k budování dobrého jména ČR a k pronikání firem z ČR na trhy příslušných zemí,
- lobbování za zájmy firem z ČR,
- asistence při hledání obchodních partnerů,
- vyhledávání příležitostí pro firmy z ČR, informace o zakázkách, projektech a soutěžích na zahraničních trzích a podpora při zapojení firem z ČR do nich,
- individuální asistence firmám v zahraničí podle specifik konkrétních obchodních případů a exportních projektů,
- informace o bonitě zahraničních partnerů,
- rozvoj vzdělávání a poradenství pro exportéry v ČR,
- podpora rozvoje vývozních aliancí,
- podpora zvýšení vývozu služeb prostřednictvím prezentace nabídky obchodovatelných služeb z ČR v zahraničí, vyhledáváním poptávek po těchto službách v zahraničí a jejich spojováním s kapacitami v ČR a prezentací příležitostí v oblasti turistiky,

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

- podpora zvýšení přímých investic a akvizic do zahraničí vyhledáváním investičních příležitostí pro české firmy v zahraničí a poradenstvím a asistencí při investičních aktivitách firem z ČR,
- finanční podpora exportérům, financování složitých exportních projektů, financování dlouhodobých výrobních programů orientovaných na vývoz, využití dlouhodobých vládních vývozních úvěrů (soft loans),
- dlouhodobé financování investic firem z ČR v zahraničí, financování investic do zakládání společných podniků v zahraničí a do vybudování výrobních kapacit pro zboží směřující z těchto podniků na trhy třetích zemí,
- financování projektů společného technického rozvoje se zapojením podnikatelských subjektů z ČR a zahraničí,
- pojištění vývozních úvěrů, pojištění záruk spojených s vývozním kontraktem nebo jeho přípravou,
- pojištění úvěrů na financování výroby pro vývoz, pojištění úvěrů na financování investic do rozšíření výroby,
- pojištění investic v zahraničí proti základním politickým a rozhodujícím komerčním rizikům.

V porovnání s výše uvedenými deseti sledovanými zeměmi lze podle Exportní strategie za slabé stránky v podpoře vývozu z ČR považovat výrazně nižší kapacitu zaměstnanců zajišťujících podporu exportu v zahraničí, nedostatečný rozsah služeb pro podporu exportu služeb a investic do zahraničí, nedostatečnou úroveň exportního vzdělávání a sdílení exportních zkušeností, nižší míru informovanosti o službách pro podniky, jejich roztržitost, nepřehlednost pro firmy a nižší regionální dostupnost.

Služby na podporu vývozu z ČR jsou poskytovány různými institucemi – Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvem zemědělství ČR, agenturou CzechTrade, Obchodně ekonomickými úseky zastupitelských úřadů ČR a Českými centry v zahraničí, Českou exportní bankou (ČEB),

Exportní garanční a pojišťovací společností (EGAP) a její dceřinnou společností Komerční úvěrovou pojišťovnou EGAP.

Jak již bylo uvedeno výše, proexportní aktivity ČR se zaměřují v první řadě na prioritní země. V Exportní strategii jich bylo původně vymezeno 19 s tím, že jejich seznam bude průběžně aktualizován. Původní seznam prioritních zemí v Exportní strategii byl vytvořen ještě před vstupem Bulharska a Rumunska do EU a před oddělením Černé Hory od Srbska. Aktualizovaný seznam, který je k dispozici na oficiálním portálu pro podnikání a export BusinessInfo.cz, prozatím obsahuje jednu změnu – nahrazuje rozdělené soustátí Srbsko a Černou Horu pouze Srbskem, takže je v něm uvedeno rovněž 19 prioritních zemí:

- Bulharsko, Rumunsko,
- Chorvatsko, Srbsko, Turecko,
- Ukrajina, Rusko,
- Egypt, Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty,
- Indie, Čína, Vietnam,
- USA, Kanada, Mexiko,
- Argentina, Brazílie, Chile.

V následujícím textu se budeme snažit proexportní politiku České republiky zhodnotit. Protože proexportní politiku můžeme analyzovat z mnoha různých hledisek, přidržme se v první řadě jejího výše naznačeného teritoriálního aspektu. K tomuto hledisku pak přidáme i makroekonomické souvislosti proexportní politiky. Konkrétně se budeme snažit odpovědět na následující otázky:

1. Jaký je vývoj českého zahraničního obchodu s různými skupinami obchodních partnerů ČR? Je tento vývoj vyvážený, anebo jsou výsledky zahraničního obchodu ČR pro různé skupiny obchodních partnerů výrazně odlišné?
2. Jak se vyvíjí zahraniční obchod ČR s prioritními zeměmi uvedenými v Exportní strategii? Měl by být seznam prioritních zemí změněn a pokud ano, jakým způsobem?
3. Jak se vyvíjí zahraniční obchod EU-27 se zeměmi mimo Evropskou unii (extra EU-27) a nakolik je tento vývoj podobný výsledkům zahraničního obchodu ČR se státy mimo EU?



- 4. Do jaké míry jsou národní zájmy ČR v rámci společné obchodní politiky EU v souladu se zájmy Evropské unie jako celku? Jaká je role České republiky při formování společné obchodní politiky, může ČR v jejím rámci prosazovat své národní zájmy?
5. Byla by pro Českou republiku přínosná eventuelní harmonizace proexportní politiky v rámci EU? Lze harmonizaci proexportní politiky v rámci EU považovat za realistickou alternativu budoucího vývoje?
6. Jak může být podpora exportu v ČR propojena s podporou investic, jaké může mít toto propojení důsledky pro vnější ekonomickou rovnováhu ČR?
7. Jaké jsou fiskální důsledky proexportní politiky v ČR?
8. Jaký vliv může mít proexportní politika na bilanci zahraničního obchodu a měnový kurz ve vysoce otevřené, dovozně náročné ekonomice, jako je česká?

2. Deficit s teritoriem mimo EU – velký problém zahraničního obchodu České republiky

2.1 Dva odlišné světy českého zahraničního obchodu

Z celkového pohledu zaznamenává Česká republika po svém vstupu do Evropské unie zlepšující se výsledky zahraničního obchodu. Zatímco ještě v roce 2004 byla souhrnná bilance zahraničního

obchodu ČR schodková ve výši 26 mld. Kč, v letech 2005 a 2006 již celkový zahraniční obchod ČR skončil přebytkem téměř 40 mld. Kč a v roce 2007 tento přebytek činil 86 mld. Kč (viz tabulka 1).

Tento globální pohled reprezentovaný jediným ukazatelem (bilance zahraničního obchodu) je však velmi zjednodušující. Již na této námi vyhodnocované základní úrovni, tj. na celkových výsledcích zahraničního obchodu, lze vysledovat první možné riziko budoucího vývoje zahraničního obchodu České republiky. Je jím poměr souhrnné obchodní bilance k celkovému obratu zahraničního obchodu, respektive úroveň ukazatele krytí dovozu vývozem, tj. poměr celkového vývozu k celkovému dovozu ČR. V letech 2004–2007 představovala celková obchodní bilance České republiky zhruba 0,75 až 1,8 procenta celkového obratu zahraničního obchodu ČR, což koresponduje s úrovní ukazatele krytí dovozu vývozem 98,5–103,6% v tomtéž období (viz tabulka 1). Tyto údaje říkají, že v letech 2004–2007 byl rozdíl mezi hodnotou celkového vývozu a dovozu ČR zhruba dvou- až čtyřprocentní a z tohoto hlediska lze tedy zahraniční obchod ČR v rámci sledovaného období pokládat za pouze mírně schodkový (v roce 2004) či mírně přebytkový (v letech 2005 až 2007).

Uvedená skutečnost má bohužel tu nepříjemnou implikaci, že mírný obchodní přebytek vykazovaný v letech 2005–2007 se může snadno v budoucnu opět přeměnit na (mírný) obchodní deficit, protože zhruba dvou- až čtyřprocentní převaha českého vývozu nad dovozem ve sledovaném ob-

Tabulka č. 1 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007, celkové výsledky

		2004	2005	2006	2007
ZO ČR celkem	Počet zemí a území	226	228	228	229
	Vývoz (v mld. Kč)	1 722,7	1 868,6	2 144,6	2 466,1
	Dovoz (v mld. Kč)	1 749,1	1 830,0	2 104,8	2 380,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	98,5	102,1	101,9	103,6
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-26,4	38,6	39,8	86,1
	Obrat ZO (v mld. Kč)	3 471,8	3 698,5	4 249,4	4 846,1

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

Pod zdánlivě pěknou fasádou celkové obchodní bilance České republiky se skrývají problémy českého zahraničního obchodu.

Tabulka č. 2 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 v členění podle zemí, s nimiž ČR realizovala obchodní přebytek, respektive deficit

			2004	2005	2006	2007
Země, s nimiž má ČR	přebytek ZO	Počet zemí a území	119	125	131	127
		Vývoz (v mld. Kč)	1 397,7	1 562,5	1 933,1	2 182,9
		Dovoz (v mld. Kč)	1 092,5	1 201,4	1 510,8	1 659,7
		Krytí dovozu vývozem (v %)	127,9	130,1	128,0	131,5
		Bilance ZO (v mld. Kč)	305,2	361,1	422,3	523,1
		Obrat ZO (v mld. Kč)	2 490,2	2 763,9	3 443,8	3 842,6
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	71,7	74,7	81,0	79,3
	deficit ZO	Počet zemí a území	107	103	97	102
		Vývoz (v mld. Kč)	324,9	306,1	211,5	283,3
		Dovoz (v mld. Kč)	656,6	628,5	594,1	720,3
		Krytí dovozu vývozem (v %)	49,5	48,7	35,6	39,3
		Bilance ZO (v mld. Kč)	-331,6	-322,5	-382,6	-437,0
		Obrat ZO (v mld. Kč)	981,5	934,6	805,5	1 003,5
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	28,3	25,3	19,0	20,7

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

dobí nepředstavuje žádnou významnou rezervu pro případ možného budoucího zhoršení exportní výkonnosti české ekonomiky, například při eventuálním zpomalení globálního ekonomického růstu. Situace se tedy může poměrně snadno obrátit zpět směrem k převaze českého dovozu nad vývozem.

Výše uvedený problém pouze malého rozdílu mezi hodnotou českého vývozu a dovozu je však zřejmě tím nejmenším rizikem pro budoucí vývoj zahraničního obchodu ČR. Pod zdánlivě pěknou fasádou celkové obchodní bilance České republiky se skrývají mnohem závažnější problémy českého zahraničního obchodu.

První významný problém se objeví, jestliže rozdělíme zahraniční obchod ČR na dvě části podle

toho, zda s daným obchodním partnerem Česká republika vykazuje přebytek, nebo deficit zahraničního obchodu. Celkový počet obchodních partnerů ČR se příliš nemění, v letech 2004–2007 se pohyboval mezi 226 a 229 (viz tabulka 1). Významně se však měnil poměr mezi počtem zemí, s nimiž Česká republika dosahovala přebytku, respektive schodku zahraničního obchodu.

Při pohledu na údaje v tabulce 2 zjistíme, že v období 2004–2007 postupně narostl počet zemí a závislých území, s nimiž Česká republika vykazovala přebytek zahraničního obchodu, ze 119 na 127, zatímco počet zemí a závislých území, s nimiž měla Česká republika zahraniční obchod deficitní, se snížil ze 107 na 102.

Zahraniční obchod ČR v segmentu zemí a zá-



→ vislých území, s nimiž ČR vykazovala obchodní přebytek, se vyvíjel ve sledovaném období příznivě. Tyto země v letech 2004–2007 zvýšily svůj podíl na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR ze 72 na 79 % a souhrnný obchodní přebytek ČR s těmito zeměmi vzrostl téměř o tři čtvrtiny z 305 na 523 mld. Kč (viz tabulka 2). Rovněž poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR byl v tomto segmentu zemí příznivý, krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo mezi 128 a 132 %. Tato převaha vývozu nad dovozem v řádu desítek procent zvyšuje pravděpodobnost udržení přebytku zahraničního obchodu České republiky v segmentu zemí a závislých území, s nimiž ČR vykazovala obchodní přebytek letech 2004–2007, i v budoucím období.

Mnohem horší vývoj však zaznamenává zahraniční obchod ČR v segmentu zemí a závislých území, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit. I když se podíl těchto zemí na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR v letech 2004–2007 snížil zhruba o čtvrtinu ze 28 na 21 %, souhrnný schodek zahraničního obchodu ČR s těmito zeměmi vzrostl ze zhruba 330 na téměř 440 mld. Kč (viz tabulka 2).

Velmi nepříznivě se v tomto segmentu zemí vyvíjel rovněž poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem se snížilo ze zhruba 50 % v roce 2004 na přibližně 39 % v roce 2007. V roce 2004 byl tedy dovoz ČR z tohoto segmentu zemí oproti vývozu ČR dvakrát vyšší, v roce 2007 pak již dvaapůlkrát vyšší. Tak vysoká převaha dovozu nad vývozem činí z deficitu zahraničního obchodu ČR v tomto segmentu zemí obtížně odstranitelný problém.

Lze tedy konstatovat, že pod pěkně vypadajícím, avšak pouze mírným přebytkem celkového zahraničního obchodu ČR z let 2005 až 2007 se skrývá velmi závažný a koncentrovaný problém v podobě vysokého obchodního deficitu v segmentu zemí, s nimiž Česká republika realizuje pouze malou část (zhruba pětinu) obratu svého zahraničního obchodu.

Podobné rozdělení českého zahraničního obchodu na dva segmenty se zcela odlišnými výsledky můžeme pozorovat i v případě, jestliže budeme posuzovat zvlášť zahraniční obchod ČR se členskými státy EU-27 a zvlášť zahraniční obchod ČR se zeměmi mimo sedmadvacítku (viz tabulka 3).

Tabulka č. 3 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 se členy EU-27 a se zeměmi mimo EU-27

			2004	2005	2006	2007
ZO ČR se zeměmi	EU-27 (intra EU-27)	Vývoz (v mld. Kč)	1 500,8	1 597,5	1 837,1	2 099,2
		Dovoz (v mld. Kč)	1 264,2	1 309,1	1 487,3	1 677,7
		Krytí dovozu vývozem (v %)	118,7	122,0	123,5	125,1
		Balance ZO (v mld. Kč)	236,6	288,4	349,8	421,5
		Obrat ZO (v mld. Kč)	2 765,0	2 906,7	3 324,3	3 777,0
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	79,6	78,6	78,2	77,9
	mimo EU-27 (extra EU-27)	Vývoz (v mld. Kč)	221,9	271,0	307,5	366,9
		Dovoz (v mld. Kč)	484,9	520,8	617,5	702,3
		Krytí dovozu vývozem (v %)	45,8	52,0	49,8	52,2
		Balance ZO (v mld. Kč)	-263,0	-249,8	-310,0	-335,4
		Obrat ZO (v mld. Kč)	706,8	791,9	925,1	1 069,1
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	20,4	21,4	21,8	22,1

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

Tabulka č. 4 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 se členy EU-27 v členění podle zemí, s nimiž ČR realizovala obchodní přebytek, respektive deficit

		2004	2005	2006	2007
Země EU-27, s nimiž má ČR	přebytek ZO	Počet zemí	20	20	22
		Vývoz (v mld. Kč)	1 320,6	1 411,8	1 747,0
		Dovoz (v mld. Kč)	1 055,2	1 103,1	1 385,4
		Krytí dovozu vývozem (v %)	125,2	128,0	126,1
		Bilance ZO (v mld. Kč)	265,4	308,7	361,6
		Obrat ZO (v mld. Kč)	2 375,7	2 514,9	3 132,4
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	68,4	68,0	73,7
	deficit ZO	Počet zemí	6	6	4
		Vývoz (v mld. Kč)	180,2	185,8	90,0
		Dovoz (v mld. Kč)	209,0	206,0	101,9
		Krytí dovozu vývozem (v %)	86,2	90,2	88,4
		Bilance ZO (v mld. Kč)	-28,8	-20,2	-11,8
		Obrat ZO (v mld. Kč)	389,3	391,8	191,9
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	11,2	10,6	4,5

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

Zahraniční obchod ČR se členy EU-27 se ve sledovaném období vyvíjel příznivě. Podíl zemí EU-27 na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR se v letech 2004–2007 pohyboval mírně pod 80 % a souhrnný obchodní přebytek ČR se členy EU-27 vzrostl o více než tři čtvrtiny z 237 na 422 mld. Kč (viz tabulka 3). Rovněž poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR se zeměmi EU-27 byl příznivý, krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo kolem 120 %. Tato převaha vývozu nad dovozem zvyšuje pravděpodobnost udržení přebytku zahraničního obchodu České republiky se zeměmi EU-27 i v budoucím období.

Velmi odlišně a bohužel hůře se vyvíjel zahraniční obchod ČR se zeměmi mimo EU-27. Podíl států mimo EU-27 na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR se v letech 2004–2007 udržoval lehce nad 20 %, avšak bilance zahraničního obchodu ČR se zeměmi mimo EU-27 vykazovala souhrnný deficit, který se ve sledovaném období zvýšil o více než čtvrtinu z 263 na 335 mld. Kč (viz tabulka 3).

Nepříznivý byl v případě zemí mimo EU-27 také poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo kolem 50 %, takže dovoz ČR ze zemí mimo EU-27 byl přibližně dvojnásobný oproti vývozu ČR do těchto států. Tak vysoká převaha dovozu nad vývozem bude přispívat k udržování deficitu zahraničního obchodu ČR se zeměmi mimo EU-27 i v budoucím období, respektive bude znesnadňovat odstraňování tohoto schodku.

Je tedy možné konstatovat, že i zahraniční obchod ČR se státy mimo EU-27 se potýká se závažným a koncentrovaným problémem v podobě vysokého obchodního deficitu ČR s těmito zeměmi, s nimiž přitom Česká republika realizuje pouze malou část (přibližně pětinu) obratu svého zahraničního obchodu.

Že zahraniční obchod ČR se členy EU-27 není problematický, můžeme odvodit i z dat v tabulce 4. Ta rozděluje zahraniční obchod ČR s členskými státy EU-27 na dvě části podle toho, zda s danou zemí →

→ EU-27 Česká republika vykazuje obchodní přebytek, nebo deficit. Při pohledu na údaje v tabulce 4 zjistíme, že ve sledovaném období Česká republika realizovala přebytek zahraničního obchodu s naprostou většinou členů EU-27 (s 20 v letech 2004–2005 a s 22 v letech 2006–2007), zatímco počet zemí EU-27, s nimiž měla Česká republika zahraniční obchod deficitní, byl velmi malý (šest zemí v letech 2004–2005 a čtyři státy v letech 2006–2007).

Země EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní přebytek, v letech 2004–2007 zvýšily svůj podíl na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR ze 68 na 74 % a souhrnný obchodní přebytek ČR s těmito zeměmi vzrostl o dvě třetiny z 265 na 440 mld. Kč (viz tabulka 4). Také poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR byl v tomto segmentu zemí příznivý, krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo mezi 125 a 128 %. Tato přibližně čtvrtinová převaha hodnoty vývozu nad dovozem zvyšuje pravděpodobnost udržení přebytku zahraničního obchodu České republiky se členy EU-27, s nimiž ČR realizovala obchodní přebytek letech 2004–2007, i v budoucím období.

Relativně příznivý vývoj zahraničního obchodu ČR lze pozorovat i v segmentu těch několika málo

zemí EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit. Podíl těchto zemí na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR se v letech 2004–2007 snížil o tři pětiny z 11,2 na pouze 4,4 % a souhrnný schodek zahraničního obchodu ČR s těmito zeměmi poklesl o více než třetinu z 29 na 18 mld. Kč (viz tabulka 4). Relativně příznivý byl v tomto segmentu zemí také poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo mezi 84 a 90 %. Tato převaha dovozu nad vývozem pohybující se mezi 10 a 16 procenty není příliš vysoká, což vytváří prostor k eventuální eliminaci obchodního deficitu ČR s těmito zeměmi v budoucím období.

Významný problém tedy představuje zahraniční obchod České republiky se zeměmi mimo EU-27 a něj se dále soustředí naše pozornost.

2.2 Rostoucí schodek zahraničního obchodu ČR se zeměmi mimo EU

Proč je bilance zahraničního obchodu České republiky se státy mimo Evropskou unii v tak výrazném schodku? V zásadě můžeme vysledovat dvě základní příčiny tohoto deficitu. První je na straně

Tabulka č. 5 » Přímé zahraniční investice do České republiky v letech 2004–2006 ze zemí EU-27 a ze států mimo EU-27

			2004	2005	2006
Přímé zahraniční investice do ČR	ze zemí EU-27	Příliv v běžném roce v mld. EUR	3,2	8,9	4,2
		v % celkového přílivu PZI	80,6	95,3	88,2
		Stav ke konci roku v mld. EUR	36,8	45,9	50,1
		v % celkového stavu PZI	87,5	89,3	89,2
	ze zemí mimo EU-27	Příliv v běžném roce v mld. EUR	0,8	0,4	0,6
		v % celkového přílivu PZI	19,4	4,7	11,8
		Stav ke konci roku v mld. EUR	5,3	5,5	6,1
		v % celkového stavu PZI	12,5	10,7	10,8
celkem		Příliv v běžném roce v mld. EUR	4,0	9,4	4,8
		Stav ke konci roku v mld. EUR	42,0	51,4	56,2

Pramen: Česká národní banka – statistika platební bilance (<http://www.cnb.cz>); výpočty autora

dovozu do České republiky. Ze zemí mimo Evropskou unii pochází převážná většina dovozu paliv a surovin do ČR a ceny paliv a surovin na světovém trhu navíc v několika posledních letech významně rostou. To zvyšuje hodnotu dovozu do ČR ze států mimo EU-27.

Druhá příčina vysokého obchodního deficitu České republiky se zeměmi mimo Evropskou unii se nachází na straně vývozu z ČR. Firmy, ať už domácí, nebo zahraniční, podnikající na českém území mají vytvořeny exportní vazby převážně na země EU-27. Jak vyplývá z údajů v tabulce 3, v letech 2004–2007 se roční hodnota vývozu ČR do zemí Evropské unie pohybovala mezi 1500 a 2100 mld. Kč, zatímco vývoz do států mimo EU-27 se pohyboval pouze mezi 222 a 367 mld. Kč ročně. Vývoz ČR do EU-27 byl tedy v jednotlivých letech sledovaného období přibližně šestkrát vyšší než export do oblastí mimo Evropskou unii.

Jako vysvětlení tohoto stavu se nabízí působení přímých zahraničních investic, respektive zahraničních firem v České republice. Podle údajů Českého statistického úřadu firmy pod zahraniční kontrolou realizují přibližně 60 % tržeb z průmyslové činnosti ČR (61,4 % v září 2007, 60,7 % v říjnu 2007, 60,5 % v listopadu 2007), přičemž zhruba 76 % tržeb z průmyslové činnosti firem pod zahraniční kontrolou představují tržby z přímého vývozu (76,2 % v září 2007, 76,1 % v říjnu 2007, 76,7 % v listopadu 2007). Data v tabulce 5 dále ukazují, že téměř 90 % přímých zahraničních investic směřujících do ČR pochází ze zemí EU-27, zatímco z oblastí mimo Evropskou unii přichází do ČR pouze mírně přes 10 % přímých investic. Mezi zahraničními firmami na českém území tedy naprosto jednoznačně převažují ty z členských států EU-27. Tyto firmy ze zemí EU-27 jsou zároveň primárně exportně navázány na členy Evropské unie a realizují, jak bylo uvedeno výše, velkou část vývozu z ČR. Proto je hodnota vývozu z ČR do EU-27 tak vysoká, zatímco vývozy do oblastí mimo Evropskou unii jsou šestnásobně nižší.

Nyní se v naší analýze zaměříme pouze na ty země mimo EU-27, s nimiž Česká republika měla

schodkovou obchodní bilanci. Zahraniční obchod ČR v segmentu zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit, se vyvíjel ještě hůře než souhrnný zahraniční obchod ČR se všemi zeměmi mimo EU-27.

Při pohledu na údaje v tabulce 6 zjistíme, že v období 2004–2007 se počet zemí mimo Evropskou unii, s nimiž Česká republika vykazovala deficit zahraničního obchodu, mírně snížil ze 101 na 98 a podíl těchto zemí na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR ve sledovaném období nepatrně poklesl ze 17 na 16 %. Souhrnný schodek zahraničního obchodu ČR s těmito zeměmi však v letech 2004–2007 vzrostl o dvě pětiny ze zhruba 300 na téměř 420 mld. Kč (viz tabulka 6). Velmi nepříznivě se v tomto segmentu zemí vyvíjel rovněž poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem se ve sledovaném období pohybovalo kolem 30 %, dovoz ČR z tohoto segmentu zemí byl tedy oproti vývozu ČR více než trojnásobný. Tato vysoká převaha dovozu nad vývozem činí z deficitu zahraničního obchodu ČR v tomto segmentu zemí velmi obtížně odstranitelný problém.

Jestliže však ze segmentu zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit, vybereme pouze ty, s nimiž Česká republika měla schodek zahraničního obchodu vyšší než 1 mld. Kč, předestrou se před námi ještě horší výsledky. Data v tabulce 6 ukazují, že počet zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč, v letech 2004–2007 mírně poklesl z 23 na 20 a podíl těchto zemí na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR se ve sledovaném období pohyboval v úzkém intervalu 13–16 %. Souhrnný schodek zahraničního obchodu ČR s těmito zeměmi se však v letech 2004–2007 zvýšil o dvě pětiny z 295 na 413 mld. Kč (viz tabulka 6). Opět velmi nepříznivý byl v tomto segmentu zemí poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem se v jednotlivých letech sledovaného období pohybovalo mezi 20 a 30 %, dovoz ČR z tohoto segmentu zemí byl tedy oproti vývozu ČR troj- až pětinašobný. Při tak vysoké převaze dovozu nad vývozem →

→ **Tabulka č. 6 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 se zeměmi mimo EU-27, s nimiž ČR realizovala obchodní deficit**

			2004	2005	2006	2007
Země mimo EU-27, s nimiž má ČR	deficit ZO	Počet zemí a území	101	97	93	98
		Vývoz (v mld. Kč)	144,7	120,3	121,4	186,3
		Dovoz (v mld. Kč)	447,5	422,5	492,2	605,3
		Krytí dovozu vývozem (v %)	32,3	28,5	24,7	30,8
		Bilance ZO (v mld. Kč)	-302,8	-302,2	-370,7	-419,0
		Obrat ZO (v mld. Kč)	592,3	542,8	613,6	791,7
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	17,1	14,7	14,4	16,3
	deficit ZO přes 1 mld. Kč	Počet zemí a území	23	18	16	20
		Vývoz (v mld. Kč)	137,0	97,9	90,7	173,6
		Dovoz (v mld. Kč)	432,2	390,6	452,4	586,8
		Krytí dovozu vývozem (v %)	31,7	25,1	20,1	29,6
		Bilance ZO (v mld. Kč)	-295,2	-292,6	-361,7	-413,2
		Obrat ZO (v mld. Kč)	569,2	488,5	543,1	760,4
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	16,4	13,2	12,8	15,7
	deficit ZO přes 10 mld. Kč	Počet zemí a území	7	7	8	8
		Vývoz (v mld. Kč)	79,5	54,5	68,9	92,2
		Dovoz (v mld. Kč)	321,8	314,9	408,4	476,1
		Krytí dovozu vývozem (v %)	24,7	17,3	16,9	19,4
		Bilance ZO (v mld. Kč)	-242,3	-260,4	-339,5	-383,9
		Obrat ZO (v mld. Kč)	401,3	369,4	477,3	568,3
		Podíl na celkovém obratu ZO ČR (v %)	11,6	10,0	11,2	11,7

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

lze s velkou pravděpodobností očekávat zachování deficitu zahraničního obchodu ČR v tomto segmentu zemí v dlouhém období.

Ještě horší obraz pak před námi vyvstane, jestliže ze segmentu zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit, vybereme pouze ty, s nimiž Česká republika měla schodek zahraničního obchodu vyšší než 10 mld. Kč. Z údajů v tabulce 6 lze vyčíst, že počet zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit přes 10 mld. Kč, se v letech 2004–2007 pohyboval mezi 7 a 8. Mezi těmito 7–8 státy se v každém roce sledovaného období nacházelo šest stejných zemí – Čína, Rusko,

Japonsko, Taiwan, Malajsie a Korejská republika. K nim se pak v letech 2005–2007 přiřadil Ázerbájdžán a v letech 2006–2007 ještě Thajsko, naopak po roce 2004 ze seznamu zemí mimo EU-27, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficit přes 10 mld. Kč, vypadly Spojené státy americké.

Podíl těchto 7–8 zemí na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR se v letech 2004–2007 pohyboval kolem 11 %, avšak souhrnný deficit zahraničního obchodu ČR s těmito zeměmi se ve sledovaném období zvýšil o tři pětiny z 242 na 384 mld. Kč (viz tabulka 6). Extrémně nepříznivý byl v tomto segmentu zemí rovněž poměr mezi hod-

notou vývozu a dovozu ČR. Krytí dovozu vývozem pokleslo z 25 % v roce 2004 na 19 % v roce 2007. V roce 2004 byl tedy dovoz ČR z tohoto segmentu zemí oproti vývozu ČR čtyřnásobný, v roce 2007 pak více než pětínásobný. Při tak vysoké převaze dovozu nad vývozem lze s velkou pravděpodobností očekávat zachování deficitu zahraničního obchodu ČR s těmito 7–8 státy v dlouhém období.

Tyto údaje podporují již výše uvedené tvrzení, že zahraniční obchod ČR se státy mimo EU-27 se

roste z 84 na 171 mld. Kč. Druhý největší deficit vykazuje Česká republika v zahraničním obchodu s Japonskem, v období 2004–2007 se zvýšil z 53 na 67 mld. Kč. Další v pořadí je zahraniční obchod České republiky s Ruskem, jehož schodek se v období 2004–2006 zvýšil ze 47 na 84 mld. Kč, avšak v roce 2007 poklesl na 55 mld. Kč.

Dále Česká republika v období 2004–2007 dosahovala obchodního deficitu s Taiwanem ve výši 16–24 mld. Kč, s Ázerbájdžánem v rozsahu 7–21 mld. Kč, s Korejskou republikou a Malajsií mezi 10

Jestliže ze zemí mimo EU-27 vybereme ty, s nimiž Česká republika vykazuje obchodní schodek přes 10 mld. Kč, můžeme hovořit o velmi závažném problému s velmi vysokým obchodním deficitem (dosahujícím v roce 2007 výše přes 380 mld. Kč) koncentrovaným na velmi malý počet států (7 až 8), s nimiž přitom Česká republika realizuje pouze velmi malou část (přibližně desetinu) obratu svého zahraničního obchodu.

potýká se závažným a koncentrovaným problémem v podobě vysokého obchodního deficitu ČR s těmito zeměmi. Jestliže ze zemí mimo EU-27 vybereme pouze ty, s nimiž Česká republika vykazuje obchodní schodek přes 10 mld. Kč, můžeme hovořit dokonce o velmi závažném problému s velmi vysokým obchodním deficitem (dosahujícím v roce 2007 výše přes 380 mld. Kč) koncentrovaným na velmi malý počet států (7 až 8), s nimiž přitom Česká republika realizuje pouze velmi malou část (přibližně desetinu) obratu svého zahraničního obchodu.

2.3 Země, s nimiž ČR vykazuje nejvyšší schodky obchodní bilance

A jak konkrétně vypadají výsledky českého zahraničního obchodu se zeměmi, s nimiž ČR vykazovala obchodní deficity přes 1 mld. Kč? Odpověď nalezneme v tabulce 7.

Největší schodek zahraničního obchodu má Česká republika s Čínou, v letech 2004–2007 na-

a 17 mld. Kč a s Thajskem ve výši 5 až 15 mld. Kč. Tím končí výčet osmi zemí, s nimiž ČR měla v roce 2007 obchodní schodek vyšší než 10 mld. Kč.

Pokud jde o velikost ukazatele krytí dovozu vývozem, u některých z těchto zemí je vyloženě směšně nízká. Například v případě Číny dosahovalo krytí dovozu vývozem v roce 2007 pouhých 7,6 %, jinými slovy český dovoz z Číny byl třináctkrát vyšší než český vývoz do této země. Ještě horší byla v roce 2007 úroveň krytí dovozu vývozem v případě Taiwanu a Ázerbájdžánu, u nichž dosahovala necelých 6 % (dovoz ČR z těchto zemí byl sedmáctkrát vyšší než vývoz ČR do nich), a v případě Malajsie, kde činila 7,4 % (téměř čtrnáctinásobná převaha českého dovozu nad českým vývozem).

I u ostatních z těchto zemí však dosahovalo krytí dovozu vývozem nízkých hodnot. V roce 2007 to bylo v případě Thajska 11 % (devítinásobná převaha českého dovozu nad českým vývozem), u Japonska 13 % (téměř osmkrát vyšší český dovoz než vývoz), u Korejské republiky 21,5 % (té-



- měř pětinašobná převaha dovozu ČR nad vývozem ČR) a v případě Ruska 51 % (dovoz ČR z Ruska byl dvojnásobný oproti vývozu ČR do této země).

S dalšími dvanácti zeměmi pak ČR v roce 2007 vykazovala obchodní schodek v intervalu 1–5 mld. Kč. Jednalo se o Singapur (deficit přes 5 mld. Kč), USA a Kanadu (schodky kolem 4 mld. Kč), Indonésii a Vietnam (deficity kolem 3 mld. Kč), Alžírsko, Kazachstán a Tádžikistán (schodky ve výši necelých 2 mld. Kč) a Brazílii, Turecko, Bangladéš a Kostariku (deficity přes 1 mld. Kč).

Pokud jde o hodnoty ukazatele krytí dovozu vývozem v rámci těchto dvanácti zemí v roce 2007, nejnižší byla v případě Tádžikistánu, a sice 2,9 % (čtyřiatřicetkrát vyšší český dovoz než český vývoz). Další v pořadí byla Kostarika s 11,6 % (téměř devítinašobná převaha českého dovozu nad českým vývozem), Bangladéš, Indonésie a Vietnam s hodnotami kolem 30 % (dovoz ČR z těchto zemí byl zhruba třikrát vyšší než vývoz ČR do nich) a Singapur, Alžírsko a Kanada s hodnotami kolem 40 % (více než dvojnásobná převaha dovozu ČR nad vývozem ČR). U zbylých čtyř zemí již byly hodnoty krytí dovozu vývozem příznivější. V pří-

padě Kazachstánu byl tento ukazatel vyšší než 60 % (dovoz ČR byl přibližně o dvě třetiny vyšší než vývoz ČR), v případě Brazílie dosahoval téměř 80 % (zhruba o čtvrtinu vyšší český dovoz než český vývoz) a u Spojených států amerických a Turecka krytí dovozu vývozem přesahovalo 90 % (dovoz ČR z těchto zemí byl o necelou desetinu vyšší než vývoz ČR do nich).

Pro porovnání obsahuje tabulka 7 rovněž údaje o zemích, s nimiž měla Česká republika obchodní deficit přes 1 mld. Kč alespoň v části období 2004–2006, avšak v roce 2007 již s těmito zeměmi realizovala schodek nižší než 1 mld. Kč, anebo dokonce přebytek zahraničního obchodu. Jedná se o sedm států – Filipíny, Libyi, Sýrii, Jižní Afriku, Švýcarsko, Norsko a Ukrajinu. Je zajímavé sledovat, jakým způsobem se obchodní bilance České republiky s těmito sedmi zeměmi ve sledovaném období 2004–2007 zlepšila. Ve čtyřech případech to bylo především zásluhou zvýšení exportu ČR do těchto zemí (jednalo se o Jižní Afriku, Švýcarsko, Norsko a Ukrajinu), zatímco ve třech případech (Filipíny, Libye a Sýrie) to byl zejména důsledek snížení dovozu ČR z těchto států.

Tabulka č. 7 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 se zeměmi mimo EU-27, s nimiž ČR realizovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč

		2004	2005	2006	2007
Čína	Vývoz (v mld. Kč)	7,0	7,2	9,0	14,0
	Dovoz (v mld. Kč)	91,0	94,1	128,2	184,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	7,7	7,6	7,0	7,6
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-84,0	-86,9	-119,2	-170,7
Japonsko	Vývoz (v mld. Kč)	5,8	7,9	9,2	10,1
	Dovoz (v mld. Kč)	59,2	58,2	63,7	77,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	9,9	13,5	14,4	13,1
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-53,3	-50,3	-54,5	-67,0
Rusko	Vývoz (v mld. Kč)	24,2	33,6	42,6	57,7
	Dovoz (v mld. Kč)	70,9	104,6	126,2	113,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	34,1	32,2	33,8	51,0
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-46,7	-71,0	-83,6	-55,3

Tabulka č. 7 (pokračování)

		2004	2005	2006	2007
Taiwan	Vývoz (v mld. Kč)	1,0	1,2	1,3	1,5
	Dovoz (v mld. Kč)	17,0	18,6	25,6	25,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	5,6	6,6	4,9	5,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-16,1	-17,4	-24,4	-23,8
Ázerbájdžán	Vývoz (v mld. Kč)	0,7	0,9	1,1	1,2
	Dovoz (v mld. Kč)	7,2	14,0	21,9	20,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	9,1	6,4	5,0	5,8
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-6,5	-13,1	-20,8	-19,5
Korejská republika	Vývoz (v mld. Kč)	1,5	2,3	2,7	4,6
	Dovoz (v mld. Kč)	14,4	14,0	16,2	21,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	10,1	16,6	16,9	21,5
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-13,0	-11,7	-13,4	-16,8
Malajsie	Vývoz (v mld. Kč)	1,1	1,4	1,3	1,3
	Dovoz (v mld. Kč)	14,8	11,4	14,8	17,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	7,2	12,2	8,6	7,4
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-13,7	-10,0	-13,5	-16,2
Thajsko	Vývoz (v mld. Kč)	2,7	1,4	1,7	1,9
	Dovoz (v mld. Kč)	7,6	9,7	11,7	16,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	35,8	14,1	14,6	11,3
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-4,9	-8,3	-10,0	-14,6
Singapur	Vývoz (v mld. Kč)	3,7	2,5	3,0	3,4
	Dovoz (v mld. Kč)	5,8	3,9	4,9	8,8
	Krytí dovozu vývozem (v %)	63,8	63,7	61,6	38,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-2,1	-1,4	-1,9	-5,4
USA	Vývoz (v mld. Kč)	39,0	49,7	49,3	48,0
	Dovoz (v mld. Kč)	54,5	46,1	49,1	52,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	71,5	108,0	100,3	91,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-15,5	3,7	0,1	-4,2
Kanada	Vývoz (v mld. Kč)	2,6	3,9	5,2	3,2
	Dovoz (v mld. Kč)	4,5	5,4	7,1	7,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	58,8	72,4	73,2	44,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,9	-1,5	-1,9	-3,9



→ Tabulka č. 7 (pokračování)

		2004	2005	2006	2007
Indonésie	Vývoz (v mld. Kč)	0,8	1,3	0,9	1,4
	Dovoz (v mld. Kč)	3,9	4,0	4,9	4,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	21,2	31,7	18,9	28,6
	Balance ZO (v mld. Kč)	-3,1	-2,7	-4,0	-3,5
Vietnam	Vývoz (v mld. Kč)	0,5	0,4	0,7	1,3
	Dovoz (v mld. Kč)	2,0	2,2	3,0	3,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	26,6	20,2	21,8	32,9
	Balance ZO (v mld. Kč)	-1,5	-1,7	-2,4	-2,6
Alžírsko	Vývoz (v mld. Kč)	1,7	1,9	1,4	1,3
	Dovoz (v mld. Kč)	1,4	1,4	0,2	3,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	118,5	134,8	645,6	41,8
	Balance ZO (v mld. Kč)	0,3	0,5	1,2	-1,8
Kazachstán	Vývoz (v mld. Kč)	1,3	2,2	2,5	2,8
	Dovoz (v mld. Kč)	3,3	4,0	6,5	4,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	38,8	55,3	38,8	61,3
	Balance ZO (v mld. Kč)	-2,0	-1,8	-4,0	-1,8
Tádžikistán	Vývoz (v mld. Kč)	0,1	0,1	0,1	0,0
	Dovoz (v mld. Kč)	0,5	0,3	0,5	1,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	14,2	28,2	31,2	2,9
	Balance ZO (v mld. Kč)	-0,4	-0,2	-0,3	-1,6
Brazílie	Vývoz (v mld. Kč)	2,4	4,4	4,2	4,6
	Dovoz (v mld. Kč)	4,9	4,7	4,3	5,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	49,7	93,8	98,4	77,8
	Balance ZO (v mld. Kč)	-2,5	-0,3	-0,1	-1,3
Turecko	Vývoz (v mld. Kč)	13,7	12,5	12,3	14,7
	Dovoz (v mld. Kč)	10,6	12,8	13,2	15,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	129,2	98,0	93,4	92,7
	Balance ZO (v mld. Kč)	3,1	-0,3	-0,9	-1,2
Bangladéš	Vývoz (v mld. Kč)	0,4	0,3	0,5	0,4
	Dovoz (v mld. Kč)	0,7	0,8	1,4	1,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	53,2	40,7	34,7	27,7
	Balance ZO (v mld. Kč)	-0,3	-0,5	-0,9	-1,1

Tabulka č. 7 (dokončení)

		2004	2005	2006	2007
Kostarika	Vývoz (v mld. Kč)	0,1	0,1	0,1	0,1
	Dovoz (v mld. Kč)	3,9	1,3	1,3	1,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	1,8	5,2	4,2	11,6
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-3,8	-1,2	-1,2	-1,0
Filipíny	Vývoz (v mld. Kč)	0,7	1,1	1,3	1,3
	Dovoz (v mld. Kč)	7,9	3,1	2,1	2,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	8,5	37,1	60,4	57,6
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-7,2	-1,9	-0,8	-1,0
Libye	Vývoz (v mld. Kč)	0,2	0,3	0,3	0,4
	Dovoz (v mld. Kč)	1,7	2,7	2,0	0,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	14,6	9,6	15,1	78,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,4	-2,4	-1,7	-0,1
Sýrie	Vývoz (v mld. Kč)	0,8	0,9	1,2	1,2
	Dovoz (v mld. Kč)	2,0	0,4	0,1	0,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	38,4	226,6	1 303,6	2 493,4
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,3	0,5	1,1	1,2
Jižní Afrika	Vývoz (v mld. Kč)	1,9	3,7	4,6	6,4
	Dovoz (v mld. Kč)	3,5	3,3	4,0	4,8
	Krytí dovozu vývozem (v %)	54,1	113,7	114,0	132,3
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,6	0,5	0,6	1,6
Švýcarsko	Vývoz (v mld. Kč)	21,3	23,5	29,6	35,4
	Dovoz (v mld. Kč)	26,8	28,0	28,3	31,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	79,3	84,0	104,6	110,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-5,5	-4,5	1,3	3,5
Norsko	Vývoz (v mld. Kč)	5,9	6,8	9,1	12,9
	Dovoz (v mld. Kč)	11,0	11,5	14,1	9,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	54,0	59,2	64,3	142,3
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-5,1	-4,7	-5,0	3,8
Ukrajina	Vývoz (v mld. Kč)	11,9	16,9	21,7	24,1
	Dovoz (v mld. Kč)	14,5	16,4	14,7	14,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	81,9	103,0	146,9	170,1
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-2,6	0,5	6,9	9,9

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

- Z výše uvedeného plyne, že i u zemí, s nimiž ČR vykazuje vysoké obchodní deficity, může do budoucna dojít ke snížení těchto schodků, případně k překlopení obchodní bilance ČR s těmito státy do přebytku. Potěšující je, že v námi rozebíraných sedmi případech z období 2004–2007 došlo k takovému vývoji většinou díky zvýšené exportní výkonnosti české ekonomiky. Na druhé straně není možné takový příznivý vývoj považovat za trvalý či nezvratitelný

2.4 Zahraniční obchod ČR s prioritními zeměmi

Zajímavý je rovněž pohled na vývoj zahraničního obchodu České republiky s prioritními zeměmi, které vymezuje Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010. Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto textu, jako prioritní země jsou v Exportní strategii označovány státy mimo EU s výrazným potenciálem růstu obchodní spolupráce a na tyto země se především zaměřují proexportní aktivity ČR.

Aktualizovaný seznam na portálu BusinessInfo.cz sice vyjmenovává devatenáct prioritních zemí, avšak Bulharsku a Rumunsku by po jejich vstupu do EU mělo podle striktního výkladu Exportní strategie náležet místo mezi zeměmi zvláštního významu, mezi které patří všichni členové Evropské unie. V dalším textu se tedy budeme zabývat 17 prioritními zeměmi (bez Bulharska a Rumunska).

Jak bylo možné vyčíst výše z tabulky 7, Česká republika vykazovala v roce 2007 obchodní deficit přes 1 mld. Kč s dvaceti zeměmi. Z těchto dvaceti států je jich mezi prioritní země zařazeno pouze sedm – Čína, Rusko, USA, Kanada, Vietnam, Brazílie a Turecko. Zbýlých třináct států, s nimiž ČR v roce 2007 vykazovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč (Japonsko, Taiwan, Ázerbájdžán, Korejská republika, Malajsie, Thajsko, Singapur, Indonésie, Alžírsko, Kazachstán, Tádžikistán, Bangladéš a Kostarika), do seznamu prioritních zemí zařazeno není.

A jak konkrétně vypadají výsledky českého zahraničního obchodu s prioritními zeměmi? Odpověď nalezneme v tabulce 8.

Vývoj zahraničního obchodu ČR s Čínou, Ruskem, USA, Kanadou, Vietnamem, Brazílií a Tureckem byl již popsán v předcházející části věnující se zemím, s nimiž Česká republika realizovala nejvyšší obchodní schodky. Budeme se tedy blíže věnovat výsledkům českého zahraničního obchodu s dalšími deseti prioritními zeměmi.

Se čtyřmi z nich – Chile, Argentinou, Srbskem a Mexikem – vykazovala Česká republika v roce 2007 obchodní deficit do 1 mld. Kč. Pokud jde o velikost ukazatele krytí dovozu vývozem v roce 2007, u Srbska a Mexika byla vyšší než 90 %, v případě Argentiny pak činila 70 % (dovoz ČR z Argentiny byl o více než dvě pětiny vyšší než vývoz ČR do ní). Problematickou úroveň krytí dovozu vývozem se vyznačovalo Chile s hodnotou 37 % (téměř trojnásobná převaha českého dovozu nad českým vývozem).

Se zbylými šesti prioritními zeměmi (Saúdská Arábie, Egypt, Indie, Chorvatsko, Ukrajina a Spojené arabské emiráty) dosahovala Česká republika v roce 2007 přebytku obchodní bilance. U Saúdské Arábie se jednalo o přebytek 2,6 mld. Kč, v případě Egypta a Indie přibližně 3 mld. Kč. Nejvyšší obchodní přebytky (kolem 10 mld. Kč) realizovala ČR s Chorvatskem, Ukrajinou a Spojenými arabskými emiráty. Poměr mezi hodnotou vývozu a dovozu ČR byl u těchto šesti zemí příznivý, krytí dovozu vývozem se v roce 2007 pohybovalo mezi 137 a 1182 %. Tato vysoká převaha hodnoty vývozu nad dovozem zvyšuje pravděpodobnost udržení přebytku zahraničního obchodu České republiky s těmito státy i v budoucím období.

Z předcházejících údajů plyne, že mezi prioritní země byly zařazeny státy, s nimiž Česká republika vykazuje značně rozdílné výsledky zahraničního obchodu. Jsou mezi nimi jak země, se kterými Česká republika realizuje velmi vysoké obchodní deficity (Čína, Rusko), tak země, s nimiž má ČR poměrně rozsáhlé přebytky obchodní bilance (Chorvatsko, Ukrajina, Spojené arabské emiráty).

Tabulka č. 8 » Zahraniční obchod České republiky v letech 2004–2007 s prioritními zeměmi

		2004	2005	2006	2007
Čína	Vývoz (v mld. Kč)	7,0	7,2	9,0	14,0
	Dovoz (v mld. Kč)	91,0	94,1	128,2	184,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	7,7	7,6	7,0	7,6
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-84,0	-86,9	-119,2	-170,7
Rusko	Vývoz (v mld. Kč)	24,2	33,6	42,6	57,7
	Dovoz (v mld. Kč)	70,9	104,6	126,2	113,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	34,1	32,2	33,8	51,0
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-46,7	-71,0	-83,6	-55,3
USA	Vývoz (v mld. Kč)	39,0	49,7	49,3	48,0
	Dovoz (v mld. Kč)	54,5	46,1	49,1	52,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	71,5	108,0	100,3	91,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-15,5	3,7	0,1	-4,2
Kanada	Vývoz (v mld. Kč)	2,6	3,9	5,2	3,2
	Dovoz (v mld. Kč)	4,5	5,4	7,1	7,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	58,8	72,4	73,2	44,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,9	-1,5	-1,9	-3,9
Vietnam	Vývoz (v mld. Kč)	0,5	0,4	0,7	1,3
	Dovoz (v mld. Kč)	2,0	2,2	3,0	3,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	26,6	20,2	21,8	32,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-1,5	-1,7	-2,4	-2,6
Brazílie	Vývoz (v mld. Kč)	2,4	4,4	4,2	4,6
	Dovoz (v mld. Kč)	4,9	4,7	4,3	5,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	49,7	93,8	98,4	77,8
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-2,5	-0,3	-0,1	-1,3
Turecko	Vývoz (v mld. Kč)	13,7	12,5	12,3	14,7
	Dovoz (v mld. Kč)	10,6	12,8	13,2	15,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	129,2	98,0	93,4	92,7
	Bilance ZO (v mld. Kč)	3,1	-0,3	-0,9	-1,2
Chile	Vývoz (v mld. Kč)	0,2	0,4	0,5	0,5
	Dovoz (v mld. Kč)	0,5	0,8	0,9	1,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	46,4	45,2	52,8	36,9
	Bilance ZO (v mld. Kč)	-0,3	-0,5	-0,4	-0,8



→ Tabulka č. 8 (pokračování)

		2004	2005	2006	2007
Argentina	Vývoz (v mld. Kč)	0,6	0,8	0,8	0,8
	Dovoz (v mld. Kč)	1,0	1,3	1,2	1,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	59,4	59,1	70,0	70,4
	Balance ZO (v mld. Kč)	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4
Srbsko a Černá Hora	Vývoz (v mld. Kč)	5,5	2,0	:	:
	Dovoz (v mld. Kč)	1,2	0,6	:	:
	Krytí dovozu vývozem (v %)	465,7	313,6	:	:
	Balance ZO (v mld. Kč)	4,3	1,4	:	:
Srbsko	Vývoz (v mld. Kč)	:	:	5,8	3,3
	Dovoz (v mld. Kč)	:	:	2,3	3,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	:	:	248,1	94,9
	Balance ZO (v mld. Kč)	:	:	3,4	-0,2
Mexiko	Vývoz (v mld. Kč)	2,4	3,1	3,9	3,9
	Dovoz (v mld. Kč)	2,8	2,5	4,0	3,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	88,6	122,0	97,7	99,4
	Balance ZO (v mld. Kč)	-0,3	0,6	-0,1	-0,0
Saúdská Arábie	Vývoz (v mld. Kč)	1,9	2,4	2,2	2,8
	Dovoz (v mld. Kč)	0,2	0,2	0,2	0,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	981,8	987,3	907,7	973,3
	Balance ZO (v mld. Kč)	1,7	2,2	1,9	2,6
Egypt	Vývoz (v mld. Kč)	1,8	2,8	3,5	3,4
	Dovoz (v mld. Kč)	0,5	0,5	0,5	0,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	331,7	545,8	686,4	556,2
	Balance ZO (v mld. Kč)	1,2	2,3	3,0	2,8
Indie	Vývoz (v mld. Kč)	5,1	6,3	9,0	11,2
	Dovoz (v mld. Kč)	4,7	5,8	6,0	8,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	110,3	108,9	149,6	136,7
	Balance ZO (v mld. Kč)	0,5	0,5	3,0	3,0
Chorvatsko	Vývoz (v mld. Kč)	9,7	9,9	10,8	12,1
	Dovoz (v mld. Kč)	1,5	1,8	2,7	2,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	629,1	565,1	400,4	460,8
	Balance ZO (v mld. Kč)	8,1	8,2	8,1	9,5

Tabulka č. 8 (dokončení)

		2004	2005	2006	2007
Ukrajina	Vývoz (v mld. Kč)	11,9	16,9	21,7	24,1
	Dovoz (v mld. Kč)	14,5	16,4	14,7	14,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	81,9	103,0	146,9	170,1
	Balance ZO (v mld. Kč)	-2,6	0,5	6,9	9,9
Spojené arabské emiráty	Vývoz (v mld. Kč)	9,5	11,7	10,9	11,0
	Dovoz (v mld. Kč)	0,6	0,5	1,0	0,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	1 640,3	2 228,1	1 125,3	1 182,2
	Balance ZO (v mld. Kč)	8,9	11,2	10,0	10,0

Pramen: Český statistický úřad – databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

2.5 Reakce na rozporuplné výsledky českého zahraničního obchodu: měl by se změnit seznam prioritních zemí?

Nyní již můžeme odpovědět na některé z otázek položených v úvodu. Nejprve jsme se ptali, jaký je vývoj českého zahraničního obchodu s různými skupinami obchodních partnerů ČR, jestli je tento vývoj vyvážený, anebo jsou výsledky zahraničního obchodu ČR pro různé skupiny obchodních partnerů výrazně odlišné.

Na základě výše provedených analýz můžeme konstatovat, že zahraniční obchod České republiky se u různých skupin obchodních partnerů vyvíjí velmi odlišným způsobem. Nejvýraznější je rozdíl ve vývoji zahraničního obchodu s členskými zeměmi Evropské unie na straně jedné a se státy mimo EU na straně druhé. Zatímco se členy EU-27, na které připadá téměř 80 % obrátu českého zahraničního obchodu, vykazuje ČR rostoucí obchodní přebytek, u zemí mimo Evropskou unii, s nimiž ČR realizuje pouze mírné přes 20 % svého obchodního obrátu, vykazuje český zahraniční obchod narůstající schodkovou bilanci.

Největší problém vzniká v zahraničním obchodu s osmi zeměmi mimo EU, s nimiž ČR v každém roce sledovaného období 2004–2007 realizovala obchodní deficity přes 10 mld. Kč (Čína, Japonsko, Rusko, Taiwan, Ázerbájdžán, Korejská republika,

Malajsie, Thajsko), a s dalšími šesti státy mimo Unii, se kterými Česká republika v každém roce sledovaného období 2004–2007 vykazovala schodky obchodní bilance v rozmezí 1–10 mld. Kč (Singapur, Kanada, Indonésie, Vietnam, Kazachstán, Kostarika). Na těchto čtrnácti zemích mimo Unii připadal v roce 2007 celkový obchodní deficit ČR ve výši 402 mld. Kč, v porovnání s přebytkem obchodní bilance ČR se zeměmi EU-27, který v témže roce činil 421,5 mld. Kč.

Není bez zajímavosti, že ve skupině uvedených čtrnácti států mimo EU, s nimiž ČR vykazovala nejvyšší obchodní deficity po celé sledované období 2004–2007, bylo zastoupeno devět zemí z regionu východní a jihovýchodní Asie (Čína, Japonsko, Taiwan, Korejská republika, Malajsie, Thajsko, Singapur, Indonésie a Vietnam). V užší skupině osmi zemí mimo Unii, s nimiž ČR po celé sledované období 2004–2007 realizovala obchodní schodky přes 10 mld. Kč, pak byly státy východní a jihovýchodní Asie zastoupeny ještě výrazněji – bylo jich tam celkem šest (Čína, Japonsko, Taiwan, Korejská republika, Malajsie a Thajsko).

Můžeme tedy konstatovat, že největší problém zahraničního obchodu České republiky má velmi výrazné teritoriální ukotvení. Tento problém se jmenuje východní a jihovýchodní Asie plus Rusko, Ázerbájdžán, Kazachstán, Kanada a Kostarika.

Dále jsme si v úvodní části kladli otázku, jak se →

- vyvíjí zahraniční obchod ČR s prioritními zeměmi uvedenými v Exportní strategii, respektive v jejich aktualizovaném seznamu na portálu BusinessInfo.cz, a jestli, případně jakým způsobem by měl být seznam prioritních zemí změněn.

V současné době můžeme k prioritním zemím počítat 17 států (bez Bulharska a Rumunska, které již vstoupily do EU a měly by se tudíž podle striktního výkladu Exportní strategie řadit spolu s dalšími členy EU mezi země zvláštního významu). Z výše uvedených rozborů plyne, že s těmito 17 prioritními zeměmi vykazuje Česká republika velmi rozdílné výsledky zahraničního obchodu – od velmi výrazných deficitů (Čína, Rusko) po relativně rozsáhlé přebytky (Chorvatsko, Ukrajina, Spojené arabské emiráty). Podle Exportní strategie byl výběr prioritních zemí proveden na základě multi-kriteriálního hodnocení a výsledků průzkumu zájmu podnikatelů ohledně prioritních teritorií.

Je však udivující, že ze dvaceti států mimo Unii, s nimiž ČR v roce 2007 realizovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč a které tedy představují největší problém z hlediska českého zahraničního obchodu, je jich mezi prioritní země zařazeno pouze sedm (Čína, Rusko, USA, Kanada, Brazílie, Turecko a Vietnam). Z užšího okruhu čtrnácti států mimo Unii, s nimiž ČR realizovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč v každém roce sledovaného období 2004–2007, jsou pak mezi prioritní země zařazeny pouze čtyři (Čína, Rusko, Kanada a Vietnam). Z ještě užšího okruhu osmi států mimo EU, se kterými Česká republika v každém roce sledovaného období 2004–2007 vykazovala schodky obchodní bilance vyšší než 10 mld. Kč, se pak mezi prioritní zeměmi objevují pouze dva (Čína a Rusko).

Výše jsme rovněž poukázali na to, že ve skupině čtrnácti států mimo EU, s nimiž ČR v každém roce sledovaného období 2004–2007 realizovala obchodní deficit přes 1 mld. Kč, bylo zastoupeno devět zemí z regionu východní a jihovýchodní Asie. Je zarážející, že z těchto devíti států se na seznamu prioritních zemí objevují pouze dva (Čína, Vietnam). Není zřejmé, proč v tomto seznamu chybí zbývajících sedm zemí (Japonsko, Taiwan, Ko-

rejská republika, Malajsie, Thajsko, Singapur a Indonésie), když s nimi v roce 2007 Česká republika vytvářela obchodní schodek v úhrnné výši přes 147 mld. Kč. Stejně tak je zarážející, proč není do seznamu prioritních zemí zařazen Ázerbájdžán, Kazachstán a Kostarika, když s nimi ČR v roce 2007 realizovala celkový obchodní deficit přes 22 mld. Kč.

Seznam prioritních zemí by se měl zřejmě změnit – buď by se měl rozšířit počet států v něm uvedených, anebo by měly být některé země v seznamu nahrazeny jinými. Vyřazení některé ze současných 17 prioritních zemí (bez Bulharska a Rumunska) z aktualizovaného seznamu se však jeví jako obtížné, protože u každé z nich lze nalézt důvody, proč může být jako prioritní země označena:

- jedná se o obchodní partnery, s nimiž ČR vykazuje vysoké deficity obchodní bilance (Rusko, Čína, Vietnam, Kanada);
- jedná se o blízké nebo pro českou podnikatelskou sféru známé či tradiční trhy, což usnadňuje průnik produkce firem z ČR na tyto trhy a zvyšuje účinnost proexportní politiky (Chorvatsko, Srbsko, Ukrajina, Turecko, Egypt, Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty);
- jedná se o největší ekonomiku světa mimo Unii (USA);
- jedná se o rychle rostoucí ekonomiku s velkým růstovým potenciálem i do budoucna (Indie);
- jedná se o velké latinskoamerické ekonomiky (Mexiko, Brazílie, Argentina, Chile).

Jako možná varianta se proto jeví rozšíření současného aktualizovaného seznamu 17 prioritních zemí (bez Bulharska a Rumunska) o deset dalších – Ázerbájdžán, Kazachstán, Kostariku a sedm nových států z regionu východní a jihovýchodní Asie (Japonsko, Taiwan, Korejská republika, Malajsie, Thajsko, Singapur a Indonésie). Odpadlo by totiž dilema, kterou ze stávajících 17 prioritních zemí vyřadit. Zároveň však tato varianta může narazit na limity v podobě personálního a finančního zajištění české proexportní politiky.

3. Deficit s teritoriem mimo EU – velký problém zahraničního obchodu většiny členů EU-27 i Evropské unie jako celku

3.1 Zahraniční obchod EU s nejvýznamnějšími obchodními partnery

V předcházejícím textu jsme ukázali, že se zeměmi mimo Evropskou unii vykazuje Česká republika narůstající schodkovou bilanci zahraničního obchodu. Nyní bude žádoucí zjistit, jaká je bilance zahraničního obchodu s oblastmi mimo Evropskou unii v případě jiných členských států EU-27.

Podívejme se na údaje v tabulce 9. Je z nich patrné, že obchodní přebytek se zeměmi mimo EU-27 vykazovalo v letech 2004–2006 pouze 9 z 27 členů Evropské unie (Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Malta, Německo, Rakousko, Slovinsko a Švédsko). Zbylých 18 členských států EU-27 (včetně České republiky) mělo s oblastmi mimo Evropskou unii ve sledovaném období schodkovou bilanci zahraničního obchodu. Rovněž EU-27 jako celek vykazovala se zeměmi mimo Evropskou unii obchodní deficit, přičemž tento deficit měl tendenci ve sledovaném období významně narůstat (ze 75 mld. EUR v roce 2004 na 193 mld. EUR v roce 2006).

Z uvedených údajů je patrné, že se svým obchodním deficitem se zeměmi mimo EU-27 není Česká republika v rámci členů Evropské unie výjimkou a že tedy čelí obdobnému problému jako většina členských států EU-27 i jako Evropská unie jako celek.

Zajímavé bude rovněž zjistit, jak konkrétně vypadají výsledky zahraničního obchodu Evropské unie jako celku s jejími největšími obchodními partnery. To se můžeme dozvědět z tabulky 10, která zaznamenává vývoj zahraničního obchodu EU-27 s jejími 36 nejvýznamnějšími obchodními partnery v letech 2004–2006.

Největší schodek zahraničního obchodu má Evropská unie jako celek s Čínou, v letech 2004–2006 narostl z 80 na 131 mld. EUR. Druhý největší deficit dosahuje EU-27 v zahraničním obchodu s Ruskem, ve sledovaném období se zvýšil z 38 na 68

Tabulka č. 9 » Bilance zahraničního obchodu členů EU-27 se zeměmi mimo EU-27 v letech 2004–2006 (v mld. EUR)

	2004	2005	2006
EU-27	-74,6	-126,7	-193,0
Belgie	-5,8	-8,9	-10,8
Bulharsko	-2,0	-1,0	-1,2
Česko	-4,0	-2,4	-3,6
Dánsko	2,2	2,4	2,2
Estonsko	-0,8	-0,6	-0,2
Finsko	7,2	7,0	6,4
Francie	8,7	4,5	3,2
Irsko	14,3	13,6	13,7
Itálie	0,4	-9,2	-20,6
Kypr	-1,1	-1,3	-1,4
Litva	-1,2	-1,8	-1,7
Lotyšsko	-0,7	-0,8	-0,8
Lucembursko	-2,6	-3,2	-4,4
Maďarsko	-7,8	-6,4	-6,1
Malta	0,2	0,2	0,0
Německo	61,6	56,9	58,9
Nizozemsko	-62,6	-81,9	-90,7
Polsko	-5,9	-4,8	-8,9
Portugalsko	-4,4	-5,4	-5,1
Rakousko	8,5	8,4	8,5
Rumunsko	-4,2	-5,4	-7,3
Řecko	-12,5	-13,0	-15,3
Slovensko	-2,1	-2,9	-4,5
Slovinsko	1,7	1,6	1,6
Spojené království	-51,2	-48,6	-70,0
Španělsko	-28,9	-40,4	-51,0
Švédsko	18,1	16,8	16,2

Pramen: Eurostat – dlouhodobé indikátory zahraničního obchodu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

→ mld. EUR. Třetí nejvyšší obchodní schodek realizuje Evropská unie jako celek s Norskem, v letech 2004–2006 došlo k jeho nárůstu z 25 na 41 mld. EUR. Další v pořadí je zahraniční obchod EU-27 s Japonskem, který v letech 2004–2006 vykazoval schodek přes 30 mld. EUR.

Dále Evropská unie jako celek ve sledovaném období dosahovala obchodního deficitu s Libyí ve výši 10–22 mld. EUR, s Korejskou republikou v rozsahu 13–16 mld. EUR, s Alžírskem mezi 6 a 14 mld. EUR a s Taiwanem ve výši 11 až 13 mld. EUR. Tím končí výčet osmi zemí, s nimiž EU jako celek měla v roce 2006 obchodní schodek vyšší než 10 mld. EUR.

Pokud jde o velikost ukazatele krytí dovozu vývozem, u pěti z výše uvedených osmi zemí se v roce 2006 pohybovala kolem 50 % (dovoz EU-27 z těchto zemí byl přibližně dvakrát vyšší než vývoz

EU-27 do nich). U dalších tří států byly hodnoty krytí dovozu vývozem nižší. V případě Alžírsko dosahovalo krytí dovozu vývozem v roce 2006 pouhých 41 % (dovoz Evropské unie jako celku z Alžírsko byl dvaapůlkrát vyšší než vývoz EU-27 do této země), u Číny pak 33 % (trojnásobná převaha dovozu EU-27 nad vývozem EU-27). Ještě horší byla v roce 2006 úroveň krytí dovozu vývozem v případě Libye, u které dosahovala 14 % (dovoz EU-27 z této země byl sedmkrát vyšší než vývoz EU-27 do ní).

S dalšími dvanácti zeměmi pak Evropská unie jako celek v roce 2006 vykazovala obchodní schodek v intervalu 1–10 mld. EUR. Jednalo se o Brazílii a Kazachstán (deficit 9 mld. EUR), Chile, Malajsii a Thajsko (schodek ve výši 8 mld. EUR), Indonésii (schodek 7 mld. EUR), Saúdskou Arábii (deficit ve výši 6 mld. EUR), Irák a Nigérii (scho-

Tabulka č. 10 » Zahraniční obchod EU-27 s 36 nejvýznamnějšími obchodními partnery v letech 2004–2006

		2004	2005	2006
Čína	Vývoz (v mld. EUR)	48,4	51,9	63,6
	Dovoz (v mld. EUR)	128,7	160,4	194,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	37,6	32,3	32,7
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-80,3	-108,5	-130,7
Rusko	Vývoz (v mld. EUR)	46,0	56,9	72,4
	Dovoz (v mld. EUR)	84,0	112,6	140,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	54,8	50,5	51,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-37,9	-55,7	-68,2
Norsko	Vývoz (v mld. EUR)	30,8	33,9	38,4
	Dovoz (v mld. EUR)	55,3	67,2	79,2
	Krytí dovozu vývozem (v %)	55,7	50,5	48,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-24,5	-33,3	-40,7
Japonsko	Vývoz (v mld. EUR)	43,4	43,7	44,8
	Dovoz (v mld. EUR)	74,7	74,1	77,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	58,1	59,0	57,9
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-31,3	-30,4	-32,5

Tabulka č. 10 (pokračování)

		2004	2005	2006
Libye	Vývoz (v mld. EUR)	3,5	3,6	3,7
	Dovoz (v mld. EUR)	13,7	19,8	25,8
	Krytí dovozu vývozem (v %)	25,9	18,1	14,2
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-10,1	-16,2	-22,1
Korejská republika	Vývoz (v mld. EUR)	17,9	20,2	22,8
	Dovoz (v mld. EUR)	30,7	34,4	39,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	58,5	58,7	58,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-12,7	-14,2	-16,3
Alžírsko	Vývoz (v mld. EUR)	9,5	10,5	9,9
	Dovoz (v mld. EUR)	15,3	20,9	24,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	62,4	50,2	41,3
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-5,7	-10,4	-14,1
Taiwan	Vývoz (v mld. EUR)	12,9	13,1	13,2
	Dovoz (v mld. EUR)	23,9	24,1	26,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	54,0	54,2	49,9
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-11,0	-11,1	-13,3
Brazílie	Vývoz (v mld. EUR)	14,2	16,1	17,7
	Dovoz (v mld. EUR)	21,7	24,1	27,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	65,2	66,6	65,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-7,6	-8,0	-9,4
Kazachstán	Vývoz (v mld. EUR)	3,3	3,6	5,0
	Dovoz (v mld. EUR)	6,9	10,3	13,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	47,0	34,8	35,9
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-3,7	-6,7	-8,9
Chile	Vývoz (v mld. EUR)	3,1	3,9	4,3
	Dovoz (v mld. EUR)	7,4	8,2	12,4
	Krytí dovozu vývozem (v %)	42,4	48,0	34,3
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-4,2	-4,2	-8,2
Malajsie	Vývoz (v mld. EUR)	8,8	9,3	10,3
	Dovoz (v mld. EUR)	15,7	16,1	17,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	55,8	57,5	57,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-7,0	-6,9	-7,6



→ Tabulka č. 10 (pokračování)

		2004	2005	2006
Thajsko	Vývoz (v mld. EUR)	7,0	7,9	7,3
	Dovoz (v mld. EUR)	13,0	13,1	14,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	54,0	60,4	49,3
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-6,0	-5,2	-7,5
Indonésie	Vývoz (v mld. EUR)	4,8	4,8	5,0
	Dovoz (v mld. EUR)	10,4	10,9	12,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	46,2	44,1	40,8
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-5,6	-6,1	-7,3
Saúdská Arábie	Vývoz (v mld. EUR)	12,7	15,6	17,6
	Dovoz (v mld. EUR)	16,3	22,6	23,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	77,9	68,9	74,8
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-3,6	-7,0	-5,9
Irák	Vývoz (v mld. EUR)	1,4	1,6	1,3
	Dovoz (v mld. EUR)	2,5	3,6	5,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	55,1	45,2	25,7
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-1,1	-2,0	-3,7
Nigérie	Vývoz (v mld. EUR)	5,3	6,0	7,0
	Dovoz (v mld. EUR)	5,2	8,4	10,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	101,0	71,2	65,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	0,1	-2,4	-3,7
Írán	Vývoz (v mld. EUR)	11,9	13,0	11,3
	Dovoz (v mld. EUR)	8,2	11,5	14,4
	Krytí dovozu vývozem (v %)	145,0	112,6	78,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	3,7	1,5	-3,1
Argentina	Vývoz (v mld. EUR)	3,7	4,1	4,9
	Dovoz (v mld. EUR)	6,2	6,5	7,4
	Krytí dovozu vývozem (v %)	59,0	62,5	66,1
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-2,6	-2,4	-2,5
Pobřeží Slonoviny	Vývoz (v mld. EUR)	1,2	1,1	1,2
	Dovoz (v mld. EUR)	2,2	2,0	2,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	53,4	57,1	46,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-1,0	-0,9	-1,3

Tabulka č. 10 (pokračování)

		2004	2005	2006
Sýrie	Vývoz (v mld. EUR)	2,5	2,9	3,0
	Dovoz (v mld. EUR)	2,6	3,0	3,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	96,5	95,0	86,0
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-0,1	-0,2	-0,5
Nový Zéland	Vývoz (v mld. EUR)	3,0	3,1	2,8
	Dovoz (v mld. EUR)	2,8	3,0	3,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	109,4	105,4	95,3
	Bilance ZO (v mld. EUR)	0,3	0,2	-0,2
Singapur	Vývoz (v mld. EUR)	16,2	17,4	19,7
	Dovoz (v mld. EUR)	16,9	18,4	19,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	95,8	94,7	101,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	-0,7	-1,0	0,3
Tunisko	Vývoz (v mld. EUR)	7,6	8,0	8,7
	Dovoz (v mld. EUR)	6,8	6,8	7,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	112,9	117,0	114,2
	Bilance ZO (v mld. EUR)	0,9	1,2	1,1
Jižní Afrika	Vývoz (v mld. EUR)	16,1	18,1	19,9
	Dovoz (v mld. EUR)	15,8	16,8	18,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	101,5	107,5	107,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	0,2	1,3	1,4
Indie	Vývoz (v mld. EUR)	17,2	21,3	24,3
	Dovoz (v mld. EUR)	16,4	19,1	22,6
	Krytí dovozu vývozem (v %)	104,8	111,7	107,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	0,8	2,2	1,7
Maroko	Vývoz (v mld. EUR)	8,9	11,8	10,3
	Dovoz (v mld. EUR)	6,6	9,1	7,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	135,2	130,1	142,1
	Bilance ZO (v mld. EUR)	2,3	2,7	3,1
Izrael	Vývoz (v mld. EUR)	12,9	13,5	14,0
	Dovoz (v mld. EUR)	8,8	9,8	10,0
	Krytí dovozu vývozem (v %)	147,3	138,9	140,1
	Bilance ZO (v mld. EUR)	4,1	3,8	4,0



→ Tabulka č. 10 (dokončení)

		2004	2005	2006
Kanada	Vývoz (v mld. EUR)	22,1	23,9	26,6
	Dovoz (v mld. EUR)	16,4	17,4	19,8
	Krytí dovozu vývozem (v %)	134,4	137,5	134,2
	Bilance ZO (v mld. EUR)	5,7	6,5	6,8
Turecko	Vývoz (v mld. EUR)	40,1	44,6	49,8
	Dovoz (v mld. EUR)	32,7	36,1	41,7
	Krytí dovozu vývozem (v %)	122,6	123,7	119,6
	Bilance ZO (v mld. EUR)	7,4	8,6	8,2
Ukrajina	Vývoz (v mld. EUR)	10,6	13,3	18,3
	Dovoz (v mld. EUR)	8,5	8,7	9,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	125,1	153,1	184,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	2,1	4,6	8,4
Hongkong (Čína)	Vývoz (v mld. EUR)	19,2	20,5	21,6
	Dovoz (v mld. EUR)	10,0	10,7	12,3
	Krytí dovozu vývozem (v %)	192,2	190,9	175,4
	Bilance ZO (v mld. EUR)	9,2	9,7	9,3
Austrálie	Vývoz (v mld. EUR)	19,9	20,7	21,3
	Dovoz (v mld. EUR)	8,8	9,6	11,1
	Krytí dovozu vývozem (v %)	225,9	216,4	191,5
	Bilance ZO (v mld. EUR)	11,1	11,2	10,2
Švýcarsko	Vývoz (v mld. EUR)	75,2	82,6	87,0
	Dovoz (v mld. EUR)	62,0	66,6	71,5
	Krytí dovozu vývozem (v %)	121,3	124,1	121,7
	Bilance ZO (v mld. EUR)	13,2	16,0	15,5
Spojené arabské emiráty	Vývoz (v mld. EUR)	18,9	25,6	25,2
	Dovoz (v mld. EUR)	5,4	9,9	5,8
	Krytí dovozu vývozem (v %)	352,1	259,2	435,1
	Bilance ZO (v mld. EUR)	13,5	15,7	19,4
USA	Vývoz (v mld. EUR)	235,5	252,9	268,9
	Dovoz (v mld. EUR)	159,4	163,8	177,9
	Krytí dovozu vývozem (v %)	147,8	154,4	151,1
	Bilance ZO (v mld. EUR)	76,1	89,1	91,0

Pramen: Eurostat – dlouhodobé indikátory zahraničního obchodu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); výpočty autora

dek 4 mld. EUR), Írán a Argentinu (deficity kolem 3 mld. EUR) a Pobřeží Slonoviny (schodek 1 mld. EUR).

Pokud jde o hodnoty ukazatele krytí dovozu vývozem v rámci těchto dvanácti zemí v roce 2006, nejnižší byla v případě Iráku, a sice 26 % (čtyřikrát vyšší dovoz EU-27 než vývoz EU-27). Další v pořadí byl Kazachstán a Chile s více než 30 % (dovoz Evropské unie jako celku z těchto zemí byl zhruba třikrát vyšší než vývoz EU-27 do nich), Indonésie se 41 % (dvaapůlkrát vyšší dovoz EU-27 než vývoz EU-27), a Pobřeží Slonoviny, Thajsko a Malajsie s hodnotami kolem 50 % (přibližně dvojnásobná převaha dovozu EU-27 nad vývozem EU-27). U zby-

3.2 Podobnost výsledků zahraničního obchodu České republiky a Evropské unie se zeměmi mimo EU-27

Při srovnání výsledků zahraničního obchodu České republiky a Evropské unie jako celku se zeměmi mimo EU-27 se objeví zajímavé skutečnosti.

Jestliže porovnáme žebříček čtrnácti států mimo EU-27, s nimiž Česká republika v každém roce sledovaného období 2004–2007 realizovala obchodní deficity přes 1 mld. Kč, se žebříčkem čtrnácti zemí mimo EU-27, s nimiž měla Evropská unie jako celek v letech 2004–2006 nejvyšší obchodní schodky, zjistíme, že v obou žebříčcích se

Za největší problém zahraničního obchodu České republiky i Evropské unie lze z teritoriálního hlediska shodně označit region východní a jihovýchodní Asie plus Rusko a Kazachstán.

lých pěti zemí byly hodnoty krytí dovozu vývozem příznivější. V případě Nigérie, Brazílie a Argentiny byly vyšší než 60 % (dovoz Evropské unie jako celku z těchto zemí byl o více než polovinu vyšší než vývoz EU-27 do nich) a u Saúdské Arábie a Íránu krytí dovozu vývozem dosahovalo 75 a 79 % (dovoz EU-27 byl o třetinu, respektive čtvrtinu vyšší než vývoz EU-27).

S dalšími dvěma státy – Sýrií a Novým Zélandem – realizovala Evropská unie jako celek v roce 2006 pouze mírné deficity nižší než 1 mld. EUR při úrovni krytí dovozu vývozem kolem 90 %.

Se zbylými 14 zeměmi, které se řadí mezi 36 nejvýznamnějších obchodních partnerů EU-27, vykazovala Evropská unie jako celek v roce 2006 přebytky obchodní bilance. Jednalo se o Singapur, Tunisko, Jižní Afriku, Indii, Maroko, Izrael, Kanadu, Turecko, Ukrajinu, čínskou zvláštní administrativní oblast Hongkong, Austrálii, Švýcarsko, Spojené arabské emiráty a USA.

objevuje devět stejných zemí. Jak Evropská unie, tak Česká republika dosahovaly velkých schodků obchodní bilance s Čínou, Japonskem, Ruskem, Taiwanem, Korejskou republikou, Malajsií, Thajskem, Indonésií a Kazachstánem.

Zatímco zahraniční obchod ČR se všemi státy mimo EU-27 vykázal v roce 2007 deficitní bilanci ve výši 335 mld. Kč, s uvedenou devítkou zemí realizovala Česká republika v roce 2007 ještě rozsáhlejší obchodní schodek, a sice 370 mld. Kč. V případě Evropské unie byl rozdíl mezi deficitem jejího zahraničního obchodu s celým teritoriím mimo EU-27 a s uvedenou devítkou zemí mnohem výraznější. Zatímco se všemi státy mimo EU-27 realizovala Evropská unie jako celek v roce 2006 obchodní deficit 193 mld. EUR, s výše uvedenými devíti zeměmi dosáhla Evropská unie v roce 2006 obchodního schodku 292 mld. EUR.

Za pozornost stojí, že v této devítce zemí, shodně problematických z hlediska zahraničního obchodu jak České republiky, tak Evropské unie jako celku, je zastoupeno sedm ekonomik z regionu vý-



- chodní a jihovýchodní Asie (Čína, Japonsko, Taiwan, Korejská republika, Malajsie, Thajsko a Indonésie). Za největší problém zahraničního obchodu České republiky i Evropské unie lze tedy z teritoriálního hlediska shodně označit region východní a jihovýchodní Asie plus Rusko a Kazachstán.

3.3 Soulad zájmů ČR a EU ve společné obchodní politice: mělo by dojít k harmonizaci proexportní politiky?

Nyní můžeme odpovědět na další otázky položené v úvodu tohoto textu. Ptali jsme se, jak se vyvíjí zahraniční obchod EU-27 se zeměmi mimo Evropskou unii (extra EU-27) a nakolik je tento vývoj podobný výsledkům zahraničního obchodu ČR se státy mimo EU.

Na základě výše provedených analýz můžeme konstatovat, že v námi sledovaném období (2004–2006) se prohluboval deficit zahraničního obchodu Evropské unie jako celku s teritoriem mimo EU-27 a že obchodní schodek se státy mimo EU-27 realizovala také dvoutřetinová většina členských zemí Evropské unie. Součástí této dvoutřetinové většiny byla rovněž Česká republika. Zahraniční

obchodní politiky EU v souladu se zájmy Evropské unie jako celku, jaká je role České republiky při formování společné obchodní politiky a jestli může ČR v jejím rámci prosazovat své národní zájmy.

Protože společná obchodní politika EU představuje právní rámec obchodování členů EU se třetími (nečlenskými) zeměmi a protože se zahraniční obchod ČR se státy mimo EU-27 vyvíjí podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů se zeměmi mimo EU-27, můžeme z teritoriálního hlediska hovořit o značné míře souladu národních zájmů ČR se zájmy Evropské unie v rámci společné obchodní politiky. I když se v podstatné části agendy společné obchodní politiky rozhoduje kvalifikovanou většinou a role České republiky při formování společné obchodní politiky je tedy úměrná váze jejích hlasů v Radě EU, výše zmiňovaná značná míra souladu národních zájmů ČR se zájmy Evropské unie v rámci společné obchodní politiky vytváří při hlasování kvalifikovanou většinou předpoklady pro formování takových hlasovacích většin členů EU, které budou reprezentovat i zájmy České republiky. Díky tomu existuje značný potenciál k prosazování národních zájmů ČR v rámci společné obchodní politiky EU.

Je možné připustit, že eventuální harmonizace proexportní politiky v rámci EU by nebyla v rozporu se zájmy České republiky.

obchod ČR se tedy z teritoriálního hlediska vyvíjí podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů. Tato podobnost je patrná dokonce i při detailnějším pohledu na zahraniční obchod ČR a EU s jejich jednotlivými obchodními partnery mimo Unii. Největší společný problém zahraničního obchodu ČR a EU se nazývá východní a jihovýchodní Asie plus Rusko a Kazachstán.

Rovněž jsme si v úvodní části kladli otázku, do jaké míry jsou národní zájmy ČR v rámci společné

Využití tohoto potenciálu však může být omezeno jednou skutečností. V rámci členů EU-27 existuje menšina devíti zemí, které vykazují se státy mimo EU-27 obchodní přebytek (Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Malta, Německo, Rakousko, Slovinsko a Švédsko). V moci těchto devíti členů EU je utvořit při hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách společné obchodní politiky blokační minoritu. Proto je realističtější předpokládat, že v rámci společné obchodní politiky sice z teritoriálního hlediska existuje značná míra souladu zá-

jmů členských zemí, avšak ne úplná shoda, a proto hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti společné obchodní politiky budou určitým kompromisem mezi většinou členů EU, u nichž je zahraniční obchod s teritoriem mimo EU jednoznačným problémem, a menšinou členských zemí, kde zahraniční obchod se státy mimo EU tak výrazný problém nepředstavuje.

Dále jsme se v úvodu ptali, jestli by pro Českou republiku byla přínosná eventuální harmonizace proexportní politiky v rámci EU a jestli lze harmonizaci proexportní politiky v rámci EU považovat za realistickou alternativu budoucího vývoje.

V současné době není proexportní politika členů EU harmonizována, pouze nesmí být v rozporu se společnou politikou EU v oblasti hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, že se zahraniční obchod ČR z teritoriálního hlediska vyvíjí do značné míry podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů a že tato značná míra podobnosti je patrná i při detailnějším pohledu na zahraniční obchod ČR a EU s jejich jednotlivými obchodními partnery mimo Unii, je možné připustit, že eventuální harmonizace proexportní politiky v rámci EU by nebyla v rozporu se zájmy České republiky.

V úvodu jsme uvedli, že podle Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010 lze za slabé stránky v podpoře vývozu z ČR považovat například výrazně nižší kapacitu zaměstnanců zajišťujících podporu exportu v zahraničí, nedostatečný rozsah služeb pro podporu exportu služeb a investic do zahraničí či nedostatečnou úroveň exportního vzdělávání a sdílení exportních zkušeností. Kdyby byla proexportní politika harmonizována, mohla by být například vytvořena integrovaná síť institucí ze zemí EU zajišťujících podporu exportu v teritoriích mimo EU-27, kterou by mohly využívat firmy ze všech členských států. Podnikatelské subjekty z ČR by tak nebyly v takové míře limitovány nedostatečnou kapacitou zaměstnanců zajišťujících podporu vývozu z ČR či nedostatečným rozsahem některých proexportních služeb nabízených českými institucemi. Harmonizace

proexportní politiky by zřejmě také napomohla k užšímu sdílení exportních zkušeností mezi zeměmi EU, což by pomohlo zvýšit úroveň exportního vzdělávání podnikatelských subjektů z ČR. Harmonizace proexportní politiky v rámci EU by tedy mohla pomoci odstranit některé nedostatky, s nimiž se potýká česká politika na podporu vývozu, a mohla by tedy být pro Českou republikou přínosem.

Jiná otázka je, jestli lze harmonizaci proexportní politiky v rámci EU považovat za realistickou alternativu budoucího vývoje. Jak již bylo řečeno výše, v rámci členů EU-27 existuje menšina devíti zemí, které vykazují se státy mimo EU-27 odlišné – a sice lepší – výsledky zahraničního obchodu než zbylé členské státy. Zavedení zcela nové oblasti harmonizace v rámci společné obchodní politiky, v tomto případě harmonizace proexportní politiky, by přitom vyžadovalo jednomyslné rozhodnutí členů EU. Je otázkou, jak by se v takovém případě k hlasování postavila ona menšina členských zemí, pro které zahraniční obchod se státy mimo EU nepředstavuje tak výrazný problém. Lze předpokládat, že jednání o harmonizaci proexportní politiky by zřejmě nebyla jednoduchá, a proto zavedení harmonizované proexportní politiky v rámci EU zřejmě není otázkou blízké budoucnosti.

4. *Propojení podpory exportu v České republice s podporou investic*

Další otázka, kterou jsme si položili v úvodu, zněla, jak může být podpora exportu v ČR propojena s podporou investic a jaké může mít toto propojení důsledky pro vnější ekonomickou rovnováhu ČR. Souvislosti mezi podporou exportu a podporou investic budeme analyzovat ze dvou hledisek: za prvé budeme posuzovat souvislost podpory přílivu přímých zahraničních investic do ČR systémem investičních pobídek a podpory exportu, za druhé pak budeme zkoumat, jestli může jako proexportní opatření účinně působit podpora přímých investic České republiky do zahraničí.

Pokud jde o první hledisko, proexportními →

→ účinky přímých zahraničních investic v ČR jsme se částečně zabývali již v předcházejícím textu, když jsme hledali příčiny velmi nevyvážených výsledků českého zahraničního obchodu se zeměmi EU-27 na straně jedné a s teritoriem mimo Evropskou unii na straně druhé. Konstatovali jsme, že firmy podnikající na českém území mají vytvořeny exportní vazby převážně na země EU-27, a tento stav jsme vysvětlovali působením přímých zahraničních investic, respektive zahraničních firem v České republice. Toto vysvětlení podporovala i data Českého statistického úřadu, podle nichž firmy pod zahraniční kontrolou realizují přibližně 60 % tržeb z průmyslové činnosti ČR (61,4 % v září 2007, 60,7 % v říjnu 2007, 60,5 % v listopadu 2007), přičemž zhruba 76 % tržeb z průmyslové činnosti firem pod zahraniční kontrolou představují tržby z přímého vývozu (76,2 % v září 2007, 76,1 % v říjnu 2007, 76,7 % v listopadu 2007). Data České národní banky pak ukazovala, že téměř 90 % přímých zahraničních investic směřujících do ČR pochází ze zemí EU-27. Z toho jsme vyvozovali, že když mezi zahraničními firmami na českém území naprosto jednoznačně převažují ty z členských států EU-27 a když tyto firmy ze zemí EU-27 jsou zároveň primárně exportně navázány na členy Evropské unie a realizují velkou část vývozu z ČR, je šestinásobně vyšší hodnota vývozu z ČR do EU-27

oproti exportům do oblastí mimo Evropskou unii logickým důsledkem.

Důsledky podpory přílivu přímých zahraničních investic do ČR systémem investičních pobídek jsou však pro export a vůbec vnější ekonomickou rovnováhu České republiky rozsáhlejší a komplexnější. To lze ilustrovat na údajích v tabulce 11, která zaznamenává vývoj vybraných ukazatelů platební bilance České republiky od roku 1998 do současnosti, tedy v období, kdy jsou v České republice poskytovány investiční pobídky.

Některé položky platební bilance se v době existence investičních pobídek vyvíjejí pozitivně, u jiných je však vývoj méně příznivý. Za pozitivní můžeme považovat skutečnost, že po většinu sledovaného období vykazoval vývoz ČR vyšší tempo růstu než dovoz a v důsledku toho došlo k zásadnímu zlepšení bilance našeho zahraničního obchodu z vysokých deficitů na počátku sledovaného období až do přebytků vykazovaných od roku 2005.

Zároveň je z údajů v tabulce 11 patrné, že ve sledovaném období téměř každé zvýšení tempa růstu vývozu bylo doprovázeno i zvýšením tempa růstu dovozu a naopak každé snížení tempa růstu vývozu bylo doprovázeno i poklesem tempa růstu dovozu. Z toho plyne, že produkce firem z ČR určená k vývozu je velmi náročná na dovoz vstupů do výroby. To činí z České republiky dovozně ná-

Tabulka č. 11 » Vývoj vybraných ukazatelů platební bilance České republiky v letech 1998–2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Růst vývozu, %	17,6	8,9	23,4	13,2	-1,2	9,3	25,7	8,5	14,7	15,0
Růst dovozu, %	6,2	6,1	27,4	11,6	-4,4	8,7	20,5	4,2	14,7	13,1
Bilance zahraničního obchodu, % HDP	-4,2	-3,2	-5,5	-5,0	-2,9	-2,7	-0,5	2,0	2,1	3,5 ¹⁾
Bilance výnosů, % HDP	-1,8	-2,2	-2,4	-3,6	-4,7	-4,7	-5,6	-5,2	-5,7	-7,1 ¹⁾
Bilance běžného účtu, % HDP	-2,0	-2,4	-4,8	-5,3	-5,5	-6,2	-5,2	-1,6	-3,1	-2,8 ¹⁾
Bilance přímých investic, % HDP	5,8	10,4	8,7	8,9	11,0	2,1	3,6	9,3	3,2	3,9 ¹⁾
Bilance finančního účtu, % HDP	4,7	5,1	6,8	7,3	14,1	6,1	6,3	5,2	3,5	2,2 ¹⁾

¹⁾ 1. až 3. čtvrtletí 2007

Pramen: Česká národní banka – statistika platební bilance (<http://www.cnb.cz>); Český statistický úřad – časové řady hrubého domácího produktu (<http://www.czso.cz>); výpočty autora

ročnou ekonomiku, ve které je akcelerace exportu doprovázena akcelerací importu, takže rozdíly mezi hodnotami vývozu a dovozu mají tendenci být spíše malé (což potvrzují i data uvedená na začátku tohoto textu, že v letech 2004–2007 byl rozdíl mezi hodnotou celkového vývozu a dovozu ČR pouze zhruba dvou- až čtyřprocentní).

Příznivě se v době existence investičních pobídek vyvíjí rovněž finanční účet platební bilance ČR, který je trvale v přebytku, zejména díky přílivu přímých zahraničních investic do ČR, který udržuje kladnou bilanci přímých investic. Část přílivu přímých zahraničních investic je přitom stimulována právě systémem investičních pobídek. Je tu však jedno velké ale. V letech 2003–2004 a 2006–2007 byl přebytek bilance přímých investic výrazně nižší než ve zbytku sledovaného období. Přitom právě v letech 2003–2004 a 2006–2007 se neuskutečnily žádné velké privatizace v ČR do rukou zahraničních vlastníků. Můžeme proto vyjádřit obavu, že vysoké přebytky bilance přímých investic byly dány z větší části realizovanými privatizacemi a pouze z menší části přílivem přímých zahraničních investic pod vlivem investičních pobídek. Skutečný vliv investičních pobídek na přebytek finančního účtu platební bilance je proto mnohem menší, než jak se může povrchně jevit ze souhrnných dat platební bilance, které jsou významně ovlivněny velkými privatizacemi do rukou zahraničních investorů.

Negativně se ve sledovaném období vyvíjela bilance výnosů, u níž byla patrná trvalá tendence k nárůstu deficitu. Deficit bilance výnosů je způsoben zejména převody zisků či podílů na zisku (dividend) do zahraničí. Tyto převody uskutečňují zahraniční vlastníci firem působících na území České republiky. Zhoršování bilance výnosů tak jde zčásti na vrub privatizací do rukou zahraničních investorů, zčásti na vrub přílivu přímých zahraničních investic do ČR, který byl vyvolán existencí investičních pobídek. Lze tedy konstatovat, že podpora přílivu přímých zahraničních investic systémem investičních pobídek může přispívat ke zhoršování bilance výnosů.

Problém je navíc v tom, že tempo zhoršování bilance výnosů v České republice ve sledovaném období bylo tak rychlé, že převážilo pozitivní vliv zlepšování bilance zahraničního obchodu na běžný účet platební bilance. Proto byl běžný účet platební bilance po celé sledované období v deficitu.

Zbývá ještě posoudit souvislosti mezi podporou exportu a podporou investic z druhého pohledu, tedy z hlediska, jestli může jako proexportní opatření účinně působit podpora přímých investic České republiky do zahraničí. V tomto případě jsou důsledky podpory investic pro export a vnější ekonomickou rovnováhu České republiky ještě komplikovanější než v předcházejícím případě podpory přílivu přímých zahraničních investic do ČR.

Účinky podpory přímých investic České republiky do zahraničí na exportní výkonnost a bilanci zahraničního obchodu ČR budou záviset na několika faktorech: na tom, z jakých zemí budou pocházet technologie a zařízení českých firem v zahraničí, z jakých zemí budou pocházet vstupy do produkce českých firem v zahraničí a do jakých teritorií budou směřovat výstupy produkce českých firem v zahraničí. Na exportní výkonnost a bilanci zahraničního obchodu České republiky by nejlépe působila taková kombinace faktorů, v níž by technologie, zařízení a vstupy do produkce českých firem v zahraničí pocházely z ČR a výstupy produkce těchto firem by směřovaly mimo území České republiky. Tento ideální scénář však zřejmě zůstane nenaplněn. Kdyby naopak značná část technologií, zařízení a vstupů do produkce českých firem v zahraničí pocházela z jiných zemí, než je ČR, a kdyby značná část výstupů produkce těchto firem směřovala do České republiky, pozitivní vliv na exportní výkonnost české ekonomiky by byl minimální, zároveň by tím však byl podpořen dovoz do ČR, takže by tato situace mohla působit ve směru zhoršování obchodní bilance České republiky.

Podpora přímých investic České republiky do zahraničí by rovněž stimulovala stranu odlivu investic z ČR, takže by mohla zhoršit bilanci pří-



- mých investic i finančního účtu ČR. Naopak eventuelní převody zisků či podílů na zisku (dividend) do České republiky ze zahraničí by mohly vylepšovat bilanci výnosů ČR.

Tuto problematiku můžeme uzavřít konstatováním, že souvislosti podpory exportu a podpory investic jsou komplikované a neexistuje jednoznačný vztah mezi podporou investic v České republice a výsledky exportu, bilance zahraničního obchodu či celkové platební bilance ČR. Podpora přílivu přímých zahraničních investic do ČR může stimulovat exportní výkonnost české ekonomiky a zlepšovat bilanci českého zahraničního obchodu, avšak pouze ve vztahu k teritoriím, odkud přímé zahraniční investice přicházejí. Příliv přímých zahraničních investic však může být spojen se zhoršováním bilance výnosů, které může být tak výrazné, že navzdory zlepšování salda zahraničního obchodu strhne celý běžný účet platební bilance do deficitu – to je i případ České republiky.

Souvislosti mezi podporou přímých investic České republiky do zahraničí a výsledky exportu, bilance zahraničního obchodu či celkové platební bilance ČR jsou ještě komplikovanější. I když Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010 uvádí podporu zvýšení přímých investic a akvizic do zahraničí jako jednu z cest podpory českého exportu, za určité konstelace podmínek mohou mít přímé investice České republiky do zahraničí jen velmi omezený pozitivní vliv na exportní výkonnost české ekonomiky, avšak mohou vést k nárůstu dovozu a zhoršení salda českého zahraničního obchodu. Naopak by mohly přispět ke zlepšení bilance výnosů v rámci běžného účtu platební bilance ČR.

5. Makroekonomické souvislosti proexportní politiky

Zbývá nám odpovědět na poslední otázky položené v úvodu, které se týkají makroekonomických souvislostí proexportní politiky. Budeme zjišťovat, jaké jsou fiskální důsledky proexportní politiky v ČR a jaký vliv může mít proexportní politika na

bilanci zahraničního obchodu a měnový kurz ve vysoce otevřené, dovozně náročné ekonomice, jako je česká.

5.1 Fiskální důsledky proexportní politiky v České republice

K posouzení fiskálních důsledků české proexportní politiky můžeme využít údaje v tabulce 12 o předpokládaných výdajích státního rozpočtu na realizaci Exportní strategie České republiky v letech 2008–2010. Je z nich patrné, že celkové výdaje na proexportní politiku, prováděnou na základě opatření Exportní strategie, by se do roku 2010 neměly zvýšit na více než 3,33 mld. Kč, což představuje 0,07 % předpokládaného HDP České republiky v roce 2010. Z těchto údajů je patrné, že náklady na proexportní politiku, prováděnou na základě opatření Exportní strategie, nejsou příliš vysoké.

Otázkou je, jakým způsobem by se rozpočtové výdaje na proexportní politiku zvýšily, kdyby došlo k nárůstu počtu prioritních zemí, což jsme uváděli v předcházejícím textu jako jednu z možností žádoucí změny v seznamu prioritních zemí. Uváděli jsme, že současný seznam 17 prioritních zemí (bez Bulharska a Rumunska) by se mohl rozšířit o dalších 10 států na celkových 27. Kdybychom vycházeli z velmi zjednodušeného předpokladu, že veškeré předpokládané výdaje státního rozpočtu na realizaci Exportní strategie České republiky uvedené v tabulce 12 budou směřovat pouze do současných 19 prioritních zemí (včetně Bulharska a Rumunska), mohli bychom provést také velmi zjednodušený orientační výpočet nákladů proexportní politiky pro rozšířený počet 27 prioritních zemí (bez Bulharska a Rumunska a s novými 10 státy).

Za míru potřebného nárůstu výdajů na proexportní politiku bychom mohli pokládat například míru růstu počtu prioritních zemí. Protože celkový počet prioritních zemí by se zvýšil ze současných 19 (včetně Bulharska a Rumunska) na 27 (bez Bulharska a Rumunska a s novými 10 zeměmi), tedy o 42 %, míra růstu nákladů na proexportní politiku

Tabulka č. 12 » Předpokládané výdaje státního rozpočtu na realizaci Exportní strategie České republiky v letech 2008–2010 (v mil. Kč)

	2008	2009	2010
Dotace ztrát České exportní banky	1 000	1 000	1 000
Soft loans	800	1 000	1 000
CzechTrade	336	367	400
Výstavy a veletrhy	240	250	250
Obchodně ekonomické úseky zastupitelských úřadů			
Ministerstvo průmyslu a obchodu	210	240	260
Ministerstvo zahraničních věcí	410	410	420
Celkové výdaje, v mil. Kč	2 996	3 267	3 330
Předpokládaný HDP v běžných cenách, v mld. Kč ^{*)}	3 843	4 134	4 450
Celkové výdaje, v % HDP	0,08	0,08	0,07

^{*)} podle Makroekonomické predikce Ministerstva financí ČR, leden 2008

Pramen: Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (<http://www.businessinfo.cz>); Makroekonomická predikce České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), leden 2008; výpočty autora

by v našem příkladě rovněž činila 42 %. V roce 2010 by to představovalo nárůst nákladů na proexportní politiku na 4,73 mld. Kč, tedy 0,11 % předpokládaného HDP České republiky v roce 2010. V absolutním vyjádření by tedy nárůst nákladů na proexportní politiku ČR v roce 2010 představoval zhruba 1,4 mld. Kč, což není příliš vysoká částka. Eventuální zvýšení počtu prioritních zemí by tedy mohlo být z hlediska následného růstu rozpočtových výdajů na proexportní politiku únosné.

5.2 Vliv proexportní politiky na bilanci zahraničního obchodu a měnový kurz v České republice

Ještě posoudíme možné vlivy proexportní politiky na bilanci zahraničního obchodu a měnový kurz v ČR. Česká ekonomika je malá a velmi otevřená. Její HDP v běžných cenách představuje pouze 1,0 % HDP Evropské unie a 1,1 % HDP Spojených států amerických (vypočteno na základě údajů Eurostatu pro rok 2006). Podíl exportu na HDP činí v České republice 66,4 % v porovnání s 8,7 % ve Spojených státech amerických, 18,7 % ve Velké Británii, 21,8 % ve Francii, 38,1 % v Německu, 68,9 %

v Nizozemsku a 93,0 % v Belgii (vypočteno na základě dat Eurostatu pro rok 2006). Výše bylo rovněž uvedeno, že česká ekonomika je dovozně náročná. Kombinace malé velikosti, značné otevřenosti a dovozní náročnosti způsobuje, že česká ekonomika je velmi závislá na ekonomickém vývoji v zahraničí. Určující pro její vývoj jsou vnější ekonomické vztahy. Exportní výkonnost české ekonomiky bude proto vždy sledovanou veličinou a proexportní politika sledovanou politikou. Přesto bychom neměli význam proexportní politiky pro českou ekonomiku přeceňovat.

Důležitým důvodem, proč bychom neměli přeceňovat význam proexportní politiky v České republice, je již zmiňovaná dovozní náročnost české ekonomiky. Zopakujme údaj, že v letech 2004–2007 byl rozdíl mezi hodnotou celkového vývozu a dovozu ČR pouze zhruba dvou- až čtyřprocentní. I kdyby proexportní politika v ČR fungovala ideálně a přispívala k vysokému růstu vývozu, značná dovozní náročnost české ekonomiky bude způsobovat, že zvyšující se exporty za sebou potáhnou i rostoucí importy, protože bude nutné ve zvýšené míře dovážet vstupy do rostoucí výroby produktů určených k vývozu. Proexportní politika tak sice →

- může přispět k udržení přebytku českého zahraničního obchodu i v budoucnosti, neočekávejme však, že by se výrazně zvýšil podíl tohoto přebytku na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR. Pouze mírná převaha českého vývozu nad dovozem je navíc spojena s rizikem, že v případě poklesu tempa růstu vývozu pod úroveň tempa růstu dovozu, například při zpomalení globálního ekonomického růstu, by mohlo dojít k převrácení bilance zahraničního obchodu ČR do deficitu, a to navzdory existenci proexportní politiky.

Rovněž nelze vystopovat nějaký zásadní vliv proexportní politiky na vývoj směnného kurzu

významných souvislostech proexportní politiky a vývoje měnového kurzu v České republice.

6. Závěr

V úvodu toho textu jsme si vymezili osm okruhů otázek, na které jsme následně hledali odpovědi. Nyní nalezené odpovědi můžeme shrnout.

Za prvé, zahraniční obchod České republiky se u různých skupin obchodních partnerů vyvíjí velmi odlišným způsobem. Nejvýraznější je rozdíl ve vývoji zahraničního obchodu s členskými zeměmi Evropské unie na straně jedné a se státy mimo EU

Kombinace malé velikosti, značné otevřenosti a dovozní náročnosti způsobuje, že česká ekonomika je velmi závislá na ekonomickém vývoji v zahraničí. Určující pro její vývoj jsou vnější ekonomické vztahy. Exportní výkonnost české ekonomiky bude proto vždy sledovanou veličinou a proexportní politika sledovanou politikou. Přesto bychom neměli význam proexportní politiky pro českou ekonomiku přeceňovat.

české koruny. Kvůli malé velikosti a značné otevřenosti české ekonomiky působí na vývoj kurzu české koruny řada vlivů ze zahraničí. Kurz koruny se utváří zejména na zahraničních měnových trzích a jeho vývoj odráží především nákupy a prodeje koruny v rámci měnových portfolií, toky investic z a do České republiky a sentiment na měnových trzích dalších střeoevropských zemí (Polska, Slovenska, Maďarska). Až dále v pořadí se v pohybech kurzu české koruny odrážejí reálné domácí makroekonomické veličiny jako vývoj běžného účtu platební bilance ČR a v jeho rámci vývoj salda zahraničního obchodu ČR, tempo ekonomického růstu České republiky nebo vývoj salda českých veřejných rozpočtů. Protože vývoj obchodní bilance ČR je pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují kurz české koruny, a protože zároveň nelze, jak bylo uvedeno výše, přeceňovat vliv proexportní politiky na vývoj salda zahraničního obchodu ČR, nemůžeme ani hovořit o nějakých

na straně druhé. Zatímco se členy EU-27, na které připadá téměř 80 % obratu českého zahraničního obchodu, vykazuje ČR rostoucí obchodní přebytek, u zemí mimo Evropskou unii, s nimiž ČR realizuje pouze mírně přes 20 % svého obchodního obratu, vykazuje český zahraniční obchod narůstající schodkovou bilanci. Největší deficity zahraničního obchodu má Česká republika se zeměmi východní a jihovýchodní Asie a dále s Ruskem, Ázerbájdžánem, Kazachstánem, Kanadou a Kostarikou. Hlavní problém českého zahraničního obchodu má tedy velmi výrazné teritoriální ukotvení.

Za druhé, s prioritními zeměmi uvedenými v Exportní strategii vykazuje Česká republika velmi rozdílné výsledky zahraničního obchodu – od velmi výrazných deficitů (Čína, Rusko) po relativně rozsáhlé přebytky (Chorvatsko, Ukrajina, Spojené arabské emiráty). Ze čtrnácti států mimo Unii, s nimiž Česká republika v každém roce sledované období 2004–2007 realizovala obchodní defici-

ty přes 1 mld. Kč a které tedy představují největší problém z hlediska českého zahraničního obchodu, jsou mezi prioritní země zařazeny pouze čtyři (Čína, Rusko, Kanada a Vietnam). Seznam prioritních zemí by se měl zřejmě změnit. Jako možná varianta se jeví rozšíření současného aktualizovaného seznamu 17 prioritních zemí (bez Bulharska a Rumunska, které již vstoupily do EU a měly by se tudíž podle striktního výkladu Exportní strategie řadit spolu s dalšími členy EU mezi země zvláštního významu) o deset dalších – Ázerbájdžán, Kazachstán, Kostariku a sedm nových států z regionu východní a jihovýchodní Asie (Japonsko, Taiwan, Korejská republika, Malajsie, Thajsko, Singapur a Indonésie).

Za třetí, v námi sledovaném období (2004–2006) se prohluboval deficit zahraničního obchodu Evropské unie jako celku s teritoriem mimo EU-27 a obchodní schodek se státy mimo EU-27 realizovala také dvoutřetinová většina členských zemí Evropské unie. Součástí této dvoutřetinové většiny byla rovněž Česká republika. Zahraniční obchod ČR se tedy z teritoriálního hlediska vyvíjí podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů. Tato podobnost je patrná dokonce i při detailnějším pohledu na zahraniční obchod ČR a EU s jejich jednotlivými obchodními partnery mimo Unii. Největší společný problém zahraničního obchodu ČR a EU se nazývá východní a jihovýchodní Asie plus Rusko a Kazachstán.

Za čtvrté, protože se zahraniční obchod ČR se státy mimo EU-27 vyvíjí podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů se zeměmi mimo EU-27, můžeme z teritoriálního hlediska hovořit o značné míře souladu národních zájmů ČR se zájmy Evropské unie v rámci společné obchodní politiky, která představuje právní rámec obchodování členů EU se třetími (nečlenskými) zeměmi. To vytváří při hlasování kvalifikovanou většinou v podstatné části agendy společné obchodní politiky předpoklady pro formování takových hlasovacích většin členů EU, které budou reprezentovat i zájmy České re-

publiky. Tento potenciál k prosazování národních zájmů ČR v rámci společné obchodní politiky EU však může být do určité míry omezen skutečností, že v rámci členů EU-27 existuje menšina devíti zemí, které vykazují se státy mimo EU-27 obchodní přebytek, a že je v moci těchto devíti členů EU eventuálně utvořit při hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách společné obchodní politiky blokační minoritu.

Za páté, protože se zahraniční obchod ČR z teritoriálního hlediska vyvíjí do značné míry podobným způsobem jako zahraniční obchod Evropské unie jako celku i většiny jejích členů a protože tato značná míra podobnosti je patrná i při detailnějším pohledu na zahraniční obchod ČR a EU s jejich jednotlivými obchodními partnery mimo Unii, je možné připustit, že eventuelní harmonizace proexportní politiky v rámci EU by nebyla v rozporu se zájmy České republiky. Harmonizovaná proexportní politika by mohla pomoci odstranit některé, zejména kapacitní nedostatky, s nimiž se potýká česká politika na podporu vývozu, a mohla by tedy být pro Českou republikou přínosem. Zavedení zcela nové oblasti harmonizace v rámci společné obchodní politiky, v tomto případě harmonizace proexportní politiky, by však vyžadovalo jednomyšlné rozhodnutí členů EU. Lze předpokládat, že jednání o harmonizaci proexportní politiky by zřejmě nebyla jednoduchá, a proto zavedení harmonizované proexportní politiky v rámci EU zřejmě není otázkou blízké budoucnosti.

Za šesté, souvislosti podpory exportu a podpory investic jsou komplikované a neexistuje jednoznačný vztah mezi podporou investic v České republice a výsledky exportu, bilance zahraničního obchodu či celkové platební bilance ČR. Podpora přílivu přímých zahraničních investic do ČR může stimulovat exportní výkonnost české ekonomiky a zlepšovat bilanci českého zahraničního obchodu, avšak pouze ve vztahu k teritoriím, odkud přímé zahraniční investice přicházejí. Příliv přímých zahraničních investic však může být spojen se zhoršováním bilance výnosů, které může být tak výrazné, že navzdory zlepšování salda zahraniční-



- ho obchodu strhne celý běžný účet platební bilance do deficitu – to je i případ České republiky. Příjemné investice České republiky do zahraničí, jejichž podporu uvádí Exportní strategie jako jednu z cest stimulace českého exportu, mohou mít za určité konstelace podmínek jen velmi omezený pozitivní vliv na exportní výkonnost české ekonomiky, avšak mohou vést k nárůstu dovozu a zhoršení salda českého zahraničního obchodu. Naopak by mohly přispět ke zlepšení bilance výnosů v rámci běžného účtu platební bilance ČR.

Za sedmé, rozpočtové výdaje ČR na proexportní politiku, prováděnou na základě opatření Exportní strategie, nejsou v současné době příliš vysoké. Eventuální zvýšení počtu prioritních zemí by mohlo být z hlediska následného růstu rozpočtových výdajů na proexportní politiku únosné.

Za osmé, i kdyby proexportní politika v ČR fungovala ideálně a přispívala k vysokému růstu vývozu, značná dovozní náročnost české ekonomiky bude způsobovat, že zvyšující se exporty za sebou potáhnou i rostoucí importy, protože bude nutné ve zvýšené míře dovážet vstupy do rostoucí výroby produktů určených k vývozu. Proexportní politika tak sice může přispět k udržení přebytku českého zahraničního obchodu i v budoucnosti, neočekávejme však, že by se výrazně zvýšil podíl tohoto

přebytku na celkovém obratu zahraničního obchodu ČR. Tím daná pouze mírná převaha českého vývozu nad dovozem je navíc spojena s rizikem, že za určitých podmínek by mohlo dojít k převrácení bilance zahraničního obchodu ČR do deficitu, a to navzdory existenci proexportní politiky. Rovněž nelze vystopovat nějaký zásadní vliv proexportní politiky na vývoj směnného kurzu české koruny. Vývoj obchodní bilance ČR je pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují kurz české koruny. Protože zároveň nelze přeceňovat vliv proexportní politiky na vývoj salda zahraničního obchodu ČR, nemůžeme ani hovořit o nějakých významných souvislostech proexportní politiky a vývoje měnového kurzu v České republice.

Česká ekonomika je malá, velmi otevřená a dovozně náročná, a proto je velmi závislá na ekonomickém vývoji v zahraničí. Určující pro její vývoj jsou vnější ekonomické vztahy. Exportní výkonnost české ekonomiky bude proto vždy sledovanou veličinou a proexportní politika sledovanou politikou. Česká republika svou proexportní politikou definovala, realizuje ji a snaží se ji rozvíjet. Zřejmě ji bude realizovat a rozvíjet i v budoucnosti, protože stejně činí i její obchodní partneři. Přesto bychom neměli význam proexportní politiky pro českou ekonomiku přeceňovat.

LITERATURA A PRAMENY

1. BusinessInfo.cz, státní podpora exportu (<http://www.businessinfo.cz>)
2. Česká národní banka, statistika platební bilance (<http://www.cnb.cz>)
3. Český statistický úřad, časové řady hrubého domácího produktu (<http://www.czso.cz>)
4. Český statistický úřad, databáze zahraničního obchodu (<http://www.czso.cz>)
5. Euroskop.cz, Společná obchodní politika Evropské unie (<http://www.euroskop.cz>)
6. Eurostat, dlouhodobé indikátory národních účtů (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
7. Eurostat, dlouhodobé indikátory zahraničního obchodu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
8. *Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010*. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (<http://www.businessinfo.cz>)
9. *Makroekonomická predikce České republiky*. Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), leden 2008
10. *Společná obchodní politika Evropské unie*. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (<http://www.mpo.cz>)

KLÍČOVÁ SLOVA

proexportní politika, zahraniční obchod, platební bilance, Evropská unie, integrace

ABSTRACT

The article is focused on the pro-export policy of the Czech Republic in the context of its national interests and EU membership. It analyzes development of the foreign trade of the Czech Republic and the European Union in territorial segmentation. The author identifies the similar main territorial problems of the foreign trade of the most of EU Member States, including the Czech Republic. European Union's common trade policy can be consistent with Czech national interests consequently, but the harmonization of the pro-export policy in the EU is not probable in the near future. The Czech pro-export policy would more comport with the territorial development of the Czech foreign trade, so export promotion activities would more concentrate to the most problematic regions – Russia, Kazakhstan, East and South-East Asia.

KEYWORDS

pro-export policy, foreign trade, balance of payments, European Union, integration

JEL CLASSIFICATION

F13, F14, F15, F21, F40



Výzkumné a inovační politiky založené na dohánění vyspělých zemí

► Ing. Karel Mráček, CSc. » NEWTON College, a.s.¹

* 1. *Catching-up jako přístup k tvorbě národních výzkumných a inovačních politik*

Národní politika výzkumu a vývoje ČR a Národní inovační politika ČR jsou nesporně ovlivněny tím, že Česká republika je členem EU a současně se nachází v podmínkách globalizované ekonomiky. Podle používaných ukazatelů hodnocení výzkumných a inovačních aktivit v EU se ČR celkově pohybuje pod úrovní průměru členských zemí EU. Signály určitého odstupeu za vedoucími ekonomikami ve vybraných parametrech podpory a využití výzkumu, vývoje a inovací přinášejí i hodnocení používaná OECD či mezinárodně uznávané hodnotící zprávy konkurenceschopností zemí. Tyto skutečnosti tak nabízejí zdánlivě schůdnou cestu dohánění (catching-up) jako přístup k tvorbě národních politik v oblasti výzkumu a inovací. /1/ Cíleně se zde projevuje např. snaha dostat se alespoň na úroveň průměru zemí EU, resp. dosáhnout u některých sledovaných indikátorů i vyšších hodnot, zejména ale přiblížit se v těchto hodnotách co nejvíce zemím původní EU-15.

Přístup k formulaci národních výzkumných a inovačních politik založený na dohánění lze obvykle doprovodit imitačním přístupem jako další zdánlivě schůdnou cestou ke stanovení těchto národních politik. Jde vlastně o přenesení použití cílů a opatření na podporu výzkumu, vývoje a inovací stanovených a realizovaných v jiných evropských či mimoevropských zemích, přičemž se pře-

devším vychází z úspěšného vlivu těchto opatření v dané zemi. Méně se již respektují odlišné podmínky a prostředí jednotlivých zemí. Oba přístupy našly již své místo ve formulaci české národní výzkumné i inovační politiky. Otázkou přitom je, do jaké míry v podmínkách globalizace může malá ekonomika vůbec jít vlastní a originální cestou a vyhnout se přístupům v podobě dohánění a napodobování. Na určité možnosti ukazuje však příklad Finska, které jako malá ekonomika má svá specifika, k nimž musí přihlížet. Finsko např. nově deklaruje, že se nehodlá v rámci mezinárodní výzkumné spolupráce zúčastňovat všech aktivit a bude vybírat ty, které zemi přinesou největší efekt. Jako svoji prioritu stanovilo např. využití lesů a odchýlilo se tak od obvyklých trendů sdílení pouze výzkumných priorit typu biotechnologií, nanotechnologií apod. Obdobně se snaží postupovat i v oblasti používaných nástrojů a opatření výzkumné politiky.

Úskalí dohánění a imitace spočívají pak především v omezených prostředcích státního rozpočtu a často i v nedostatečných zdrojích (podkapitalizaci) podnikové sféry. Řada možných nástrojů a opatření je finančně dostupná jen velkým bohatým ekonomikám. Cesta dohánění znamená v prvé řadě zvyšovat výdaje na výzkum a vývoj, zajistit růst počtu absolventů přírodovědných a technických studijních programů na vysokých školách, dosáhnout vyšší počet přihlášek patentů atd. Přitom skutečnost samotného růstu hodnot těchto

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

faktorů nemusí ještě ve svém důsledku znamenat růst inovačních aktivit, zejména pak vznik inovací vyšších řádů. Stejně tak růst počtu přihlášených a udělených patentů s sebou nenese automaticky růst jejich ekonomické hodnoty. Navíc jednotlivé faktory se vzájemně podmiňují a kombinují; např. existence disponibilních prostředků pro výzkum a vývoj je nepostačující podmínkou pro dosažení efektu bez dostatečně kvalitního lidského potenciálu v této oblasti a bez efektivní alokace těchto

a opatřeními na těchto úrovních), rozšiřování a využití „nejlepší praxe (best practice)“ jako nejlépe osvědčených (nikoli dokonalých) postupů a pravidelné hodnocení výzkumných a inovačních politik (benchmarking). Informačním nástrojem pro ty, kteří tvoří a hodnotí výzkumné a inovační politiky v zemích EU, je zejména European TrendChart on Innovation. V této elektronické databázi, která je spravována DG Enterprise, jsou pravidelně prezentovány aktualizované informace o inovačních poli-

Úskalí dohánění a imitace spočívají především v omezených prostředcích státního rozpočtu a často i v nedostatečných zdrojích (podkapitalizaci) podnikové sféry. Řada možných nástrojů a opatření je finančně dostupná jen velkým bohatým ekonomikám.

prostředků, bez odpovídající absorpční kapacity průmyslu a splnění dalších faktorů. Při transferu příslušných nástrojů a opatření výzkumné či inovační politiky je nutno vzít v úvahu i sociálně ekonomické prostředí a problémy dané země a případnou odlišnou kulturně-historickou tradici. Na první pohled schůdné a lákavé cesty tvorby výzkumné a inovační politiky na základě pouhého dohánění a imitace, resp. přenosu příslušných nástrojů a opatření nemusí tedy vést nakonec k úspěchu.

Nelze přehlédnout, že v zemích EU svůj vliv na uplatnění výše uvedených přístupů k formulaci výzkumných a inovačních politik sehrává i implementace Lisabonské strategie spojená s tzv. „novou otevřenou metodou koordinace“, která vyvolala pozornost k periodickému monitoringu a hodnocení dosaženého pokroku ve stanovených záměrech, a tedy i k společnému hledání vhodných a účinných nástrojů pro tyto účely. Např. jedním z cílů výzkumné a inovační politiky EU se stalo vytváření souladu těchto politik členských zemí, kdy se požaduje zavést nezbytné mechanismy koordinace národních politik, ale i koordinace mezi národní a regionální úrovní politiky (programy

politik zemí EU, zvláště pak o podpoře inovačního podnikání, využití duševního vlastnictví pro podporu inovací, nových přístupů k financování výzkumu a inovací a transferu znalostí a technologií mezi výzkumem a průmyslem. Jedním z informačních bloků v TrendChartu je Evropský inovační zpravodaj (European Innovation Scoreboard – EIS), který poskytuje přehled o evropských inovačních aktivitách a o inovační výkonnosti podle vybraných indikátorů v příslušných problémových oblastech (včetně výzkumu a vývoje jako zdroje inovací) a umožňuje i srovnání s USA a Japonskem.

Celkově se vstupem ČR do EU vznikl sice určitý tlak na stanovené cíle a dosahované hodnoty indikátorů v oblasti výzkumu a vývoje a v inovační výkonnosti, nicméně není tím omezen prostor pro vlastní cesty vedoucí ke zvyšování úrovně výzkumných a inovačních aktivit. Každá země má možnost přicházet se svými vlastními postupy, jak stanovených cílů dosáhnout a vytvořit svou vlastní „best practice“. V této souvislosti lze použít určité analogie. Uvedená situace připomíná v jisté míře fungování některých nadnárodních společností, kdy jsou stanoveny požadavky na ekonomické vý-



- sledky a další expanzi (tedy celkové strategické cíle) v jednotlivých zemích a regionech, ale konkrétní postupy při jejich plnění závisejí pak již na schopnosti příslušného managementu, který v těchto zemích či regionech řídí místní filialky, resp. dceřiné společnosti.

V kontextu výzkumné a inovační politiky typu dohánění (catching-up) je velká pozornost věnována volbě hodnotících indikátorů. U zvolených indikátorů pro hodnocení výzkumu, vývoje a inovací se očekává, že umožní měřit pokrok (změnu) při plnění stanovených cílů dohánění v porovnání k výchozí situaci a v této souvislosti také měřit efektivitu zvolených nástrojů a intervencí pro dosažení cílů. Jinak řečeno, že umožní přehledně monitorovat probíhající realizaci přijaté politiky a hodnotit tak její úspěšnost. Vzniká zde současně možnost jako při jakémkoliv strategickém řízení provádět průběžná upřesnění postupů a cest pro dosažení stanovených cílů.

2. Používané indikátory hodnocení výzkumu, vývoje a inovací v mezinárodním srovnání

V posledních letech je ve světě, ale i u nás (viz např. harmonizace Národní politiky výzkumu a vývoje s Národní inovační politikou, rozšíření Analýzy výzkumu a vývoje i do oblasti inovací) příznačné, že k hodnocení výzkumu a vývoje se stále více přistupuje jako ke zdroji inovací; odráží se v tom prosazující se komplexní pohled na inovační proces, jehož součástí je výzkum a vývoj. Také indikátory výzkumu a vývoje a data v této oblasti proto již nyní nejsou ve světě používány izolovaně, ale naopak stále více v souvislostech celého inovačního procesu a potřeb rostoucí konkurenceschopnosti země. Významná mezinárodní hodnocení zahrnují oblast výzkumu, vývoje a inovací do kontextu širších relevantních informací, charakterizujících podnikatelské, ekonomické a sociální prostředí daných zemí. Současně s tím dochází k vyrovnanější pozornosti jak k indikátorům vstupů, tak k indikátorům výstupů výzkumu a vývoje.

2.1 Evropský inovační zpravodaj (European Innovation Scoreboard – EIS)

Evropský inovační zpravodaj (EIS), který od roku 2001 každoročně vydává Evropská komise, je hlavním statistickým vstupem pro European Trend-Chart on Innovation a je považován za účinný nástroj pro benchmarking výzkumných a inovačních politik členských zemí EU. Jedním z hlavních problémů tohoto jeho využití však je, že metodika EIS se postupně upravuje. Změny jsou vyvolány snahou celý proces benchmarkingu dále zdokonalit. Zejména dochází ke změnám indikátorů EIS na základě průběžného hodnocení jejich vypovídací schopnosti, což způsobuje určité potíže při srovnávání v časových řadách. Nicméně tyto změny ve svém souhrnu neovlivňují zásadním způsobem celkové vzájemné postavení jednotlivých členských zemí EU a jejich pozici ve vztahu k dalším vyspělým zemím.

Poslední významné změny v indikátorech byly učiněny v roce 2005. Evropský inovační zpravodaj byl zcela revidován ve spolupráci se Společným výzkumným centrem EU – JRC 1. Počet skupin indikátorů se zvýšil ze čtyř na pět při základním tematickém členění na vstupy a výstupy inovačního procesu. Vstupy inovačního procesu jsou tvořeny těmito skupinami indikátorů:

- hnací síly inovací,
- tvorba poznatků,
- inovace a podnikání.

Výstupy inovačního procesu zahrnují tyto skupiny indikátorů:

- realizace a užití inovací,
- duševní vlastnictví.

Pro účely hodnocení bylo modifikováno a použito 26 indikátorů (v roce 2003 se hodnotilo pomocí 28 indikátorů a v roce 2004 to bylo 22 indikátorů). V porovnání s EIS pro rok 2004 bylo v roce 2005 použito 9 nových indikátorů. Pro rok 2006 nedošlo k výraznějším metodickým změnám. Bylo zachováno stejné členění skupin indikátorů, sledováno bylo 25 indikátorů. Jde o tyto indikátory:

1. Hnací síly inovací

- 1.1 Absolventi přírodovědných a technických oborů (na 1000 obyvatel ve věku 20–29 let)
- 1.2 Obyvatelstvo s vysokoškolským vzděláním (na 100 obyvatel ve věku 25–64 let)
- 1.3 Širokopásmová komunikační síť – broadband (počet linek na 100 obyvatel)
- 1.4 Zapojení do celoživotního vzdělávání (na 100 obyvatel ve věku 25–64 let)
- 1.5 Mládež se středoškolským vzděláním (s úplným nebo nižším středním, % populace ve věku 20–24 let)

2. Tvorba poznatků

- 2.1 Veřejné výdaje na výzkum a vývoj (% HDP)
- 2.2 Výdaje podnikové sféry na výzkum a vývoj (% HDP)
- 2.3 Výzkum a vývoj v oblasti středních a špičkových úrovní technologií (% výdajů ve zpracovatelském průmyslu)
- 2.4 Podíl podniků jako příjemců veřejné finanční podpory inovací (%)

3. Inovace a podnikání

- 3.1 Malé a střední podniky s vlastními inovacemi (% z celkového počtu MSP)
- 3.2 Malé a střední podniky spolupracující s ostatními na inovacích (% z celkového počtu těchto podniků)
- 3.3 Výdaje na inovace (% celkových výdajů na inovace za všechny podniky z celkového obrátu všech podniků)
- 3.4 Investice rizikového kapitálu do raných fází podnikání (% HDP)
- 3.5 Výdaje na informační a komunikační technologie (% HDP)
- 3.6 Malé a střední podniky s netechnickými inovacemi (% z celkového počtu těchto podniků)

4. Realizace a užití inovací

- 4.1 Zaměstnanost v high-tech službách (% celkové pracovní síly)
- 4.2 Podíl exportu high-tech výrobků na celkovém exportu (% , v hodnotovém vyjádření)
- 4.3 Prodej výrobků nových pro trh (% z celkového obrátu všech podniků)

- 4.4 Prodej výrobků nových pro firmu, nikoli pro trh (% z celkového obrátu všech podniků)

- 4.5 Zaměstnanost ve zpracovatelském průmyslu se střední a špičkovou úrovní technologií (% celkové pracovní síly)

5. Duševní vlastnictví

- 5.1 Přihlášky patentů u Evropského patentového úřadu – EPO (počet na milion obyvatel)
- 5.2 Udělené patenty u Úřadu pro patenty a ochranné známky USA – USPTO (počet na milion obyvatel)
- 5.3 Triády patentů – přihlášky patentů u EPO, u Japonského patentového úřadu a u USPTO (počet na milion obyvatel)
- 5.4 Nové ochranné známky Společenství (počet na milion obyvatel)
- 5.5 Nové užité vzory Společenství (počet na milion obyvatel)

Zdroji dat pro tyto výše uvedené indikátory jsou především statistické databáze Eurostatu a OECD. EIS 2007 včetně použité metodiky bude publikován v roce 2008.

Hodnocení zemí v rámci EIS se provádí na základě výše uvedených indikátorů a jejich trendů a také podle souhrnného inovačního indexu a jeho trendů. Tzv. souhrnný inovační index (SII), který je stanoven výpočtem z jednotlivých indikátorů a jehož hodnota se pohybuje mezi 0 a 1, je používán pro porovnání a hodnocení celkové inovační výkonnosti jednotlivých zemí. Do hodnocení EIS jsou zařazeny všechny členské země EU (již v roce 2005 to bylo kromě zemí EU-25 i Bulharsko a Rumunsko), dále Turecko, asociované země, USA a Japonsko. Vedle průměru EU-25, resp. EU-27 se sleduje i průměr zemí původní EU-15.

Dalším metodickým problémem EIS vedle četných změn indikátorů je, že hodnoty většiny indikátorů nejsou bezpodmínečně z roku, ke kterému se hodnocení EIS vztahuje (např. v EIS 2006 hodnoty většiny indikátorů nebyly za tento rok, ale za roky 2003 a 2004, navíc u některých zemí nebyly k dispozici všechny údaje). Tato skutečnost ztěžuje vyhodnocení výsledků a může zkreslit v jisté míře i pořadí. K některým údajům je pak nutno →

- přistupovat i s určitým kritickým odstupem (viz např. indikátory o vzdělání nerespektující dostatečně rozdílnost vzdělávacích systémů v jednotlivých zemích).

Cílem hodnocení, jak se zdůrazňuje, není však stanovit pořadí zemí, ale stimulovat k hledání příčin úspěchů i zaostávání v oblasti inovací včetně jejich výzkumných zdrojů a dále cest pro uplatnění nejlepších postupů (best practices) při respektování specifík jednotlivých členských zemí EU. Princip efektu catching-up je zde ovšem zřejmý.

2.2 Hodnocení pozice ČR podle EIS 2006

2.2.1 Hnací síly inovací

ČR je v této oblasti s výjimkou jediného indikátoru hluboko pod průměrem EU. /2/ Tou výjimkou je nový indikátor dosaženého středoškolského vzdělání obyvatelstva ve věku 20–24 let, kde dosahuje ČR nadprůměrnou hodnotu (o 20 % vyšší, než je průměr EU-25). Velmi neuspokojivá je však situace v počtu nových absolventů přírodních a technických oborů (ČR je na úrovni přibližně poloviny průměru zemí EU-25). Pokud jde o podíl osob zapojených do celoživotního vzdělávání, ČR se nachází na úrovni zhruba 50 % evropského průměru. Ani 10 % průměru EU-25 nedosahuje u nás počet širokopásmových internetových linek na 100 obyvatel.

2.2.2 Tvorba poznatků

Ve sledovaných ukazatelích ČR zaostává za evropským průměrem. /2/ Nejvíce se tomuto průměru blíží ve výdajích na výzkum a vývoj v oborech středních a špičkových technologií ve zpracovatelském průmyslu (tahounem je zejména automobilový průmysl). Ve veřejných výdajích na výzkum a vývoj dosahuje pak ČR zhruba 76 % evropského průměru; na srovnatelné stejné úrovni jsou podnikové výdaje na výzkum a vývoj. V úvahu je však třeba vzít to, že veřejné i podnikové výdaje narůstají v poslední době vyšším tempem, než je evropský průměr.

2.2.3 Inovace a podnikání

Na velice nízké úrovni je v ČR financování rizikovým kapitálem v raných fázích podnikání (přibližně 4 % průměru zemí EU-25), přičemž pozice ČR se v tomto mezinárodním srovnání stále zhoršuje. /2/ Výdaje na inovace podle posledních dostupných údajů jsou zhruba na úrovni 60 % průměru EU-25. Pokud jde o podíl malých a středních podniků, které inovují samy, je ČR zhruba na úrovni 90 % průměru zemí EU-25 a v případě malých a středních podniků inovujících ve spolupráci na úrovni 46 % průměru zemí EU-25. Výraznější zaostávání lze u tohoto segmentu podniků pak sledovat v netechnických inovacích (organizace, řízení, marketing apod.). Mírně nad úrovní průměru zemí EU-25 se však nachází ČR u výdajů na informační a komunikační technologie.

2.2.4 Realizace a užití inovací

Nad průměrem EU-25 (o více než 40 %) je ČR v zaměstnanosti ve zpracovatelském průmyslu se střední úrovní technologií (vliv podílu automobilového průmyslu, chemického průmyslu a některých dalších v ČR tradičních odvětví zpracovatelského průmyslu zařazovaných do oborů se střední úrovní technologií). /2/ Průměrnou evropskou zemí je ČR v zaměstnanosti v high-tech službách. Problémy s financováním inovací se pak zřejmě odrážejí i v nízké hodnotě indikátoru vývozu high-tech výrobků (na úrovni zhruba 75 % zemí EU-25).

2.2.5 Duševní vlastnictví

V této skupině indikátorů ČR vykazuje dlouhodobě relativně nejhorší výsledky. /2/ Počet přihlášek evropských patentů dosahuje zhruba 10 % průměru zemí EU-25, ještě horší situace je u patentů udělených u USPTO a zvláště pak v případě tzv. triádových patentů. Mírně lepší situace je v případě nových ochranných známek Společenství (ČR je zhruba na úrovni jedné čtvrtiny průměru zemí EU).

2.2.6 Celkové zhodnocení

Pozice ČR není tedy podle výsledků posledního EIS stále uspokojivá. /2/ Podle souhrnného ino-

vačního indexu (SII) je pak ČR řazena mezi země s nižší inovační výkonností, a to do kategorie „dohánějících zemí“ (catching-up). Nicméně jde o určité zlepšení oproti předchozím rokům, kdy byla ČR zařazena do kategorie „stále více zaostávajících zemí“ (failing further behind). Nejslabší pozici ČR zaujímá nadále v oblasti duševního vlastnictví, ale i hodnoty některých dalších indikátorů leží hluboko pod evropským průměrem. Z pozice EU je ČR doporučováno věnovat zejména zvýšenou pozornost spolupráci vysokých škol a podnikatelského sektoru, oblasti patentování a vůbec komercializaci výsledků výzkumu a financování inovujících podniků.

2.3 Výzkum, vývoj a inovace v rámci hodnocení konkurenceschopnosti zemí

Ve světě se v posledních letech začala věnovat rostoucí pozornost multikriteriálnímu hodnocení konkurenceschopnosti národních ekonomik vyúsťujícímu v sestavování pořadí zemí. Tato hodnocení jsou určena především zahraničním investořům, kteří jejich prostřednictvím získávají sdělení, kam mají investovat, a zakládají tak vlastně soutěž států o jejich přízeň. Současně jsou ale výsledky hodnocení pro každou zemi jakousi vizitkou vnímání její důvěryhodnosti, pověsti a potenciálu i ochoty přizpůsobit se pravidlům globalizované ekonomiky. /3/ Součástí těchto hodnocení je i oblast výzkumu, vývoje a inovací.

Nejvíce jsou uznávána dvě pravidelná každoroční multikriteriální hodnocení konkurenceschopnosti: Zpráva o globální konkurenceschopnosti (Global Competitiveness Report) vydávaná Světovým ekonomickým fórem (WEF) společně s Harvardskou univerzitou a Světová ročenka konkurenceschopnosti (World Competitiveness Report) vydávaná Mezinárodním ústavem pro rozvoj managementu (IMD) v Lausanne. Hodnocení se provádí na základě kombinace tvrdých, statistických dat (přebíraných z mezinárodních, národních i regionálních statistik) a měkkých dat získávaných na základě dotazníkových šetření, která

vypovídají v podstatě o vnímání určitého faktoru či stránky konkurenceschopnosti příslušnými respondenty (respondenty jsou představitelé top managementu v dané zemi a vybraní experti). S růstem počtu indikátorů používaných pro hodnocení roste především podíl měkkých dat. V tomto kontextu narůstají tak i rizika zkreslení, neboť každý z respondentů hodnotí konkurenceschopnost jen jedné země. Rozšíření a změny zjišťovaných a vyhodnocovaných indikátorů (kritérií) a také rozšiřování počtu sledovaných zemí v průběhu posledních let vytvářejí určité problémy i s použitím časových řad.

ČR se celkově v těchto hodnoceních nacházela dlouhodobě na pomezí mezi vyspělými a méně rozvinutými zeměmi; její pozice z hlediska catching-up je ale po vstupu do EU hodnocena lépe. Podle zprávy WEF 2006–2007 se ČR z hlediska indexu globální konkurenceschopnosti umístila na 29. místě. Podle hodnocení IMD zaujala ČR pro rok 2007 v souhrnné konkurenceschopnosti 32. místo.

2.3.1 Zprávy o globální konkurenceschopnosti (WEF)

Ve zprávě WEF 2006–2007 /4/ se hodnotí již 125 zemí na základě přibližně 300 indikátorů. Tvrdá statistická data tvoří nyní slabší menšinu, což je dáno tím, že postupně narůstal především počet měkkých dat. Konkurenceschopnost je měřena pomocí indexu globální konkurenceschopnosti – GCI (ve zmíněné zprávě nebyl již uveden index růstu konkurenceschopnosti). GCI je založen na těchto devíti pilířích:

1. Instituce
2. Infrastruktura
3. Makroekonomická stabilita
4. Zdraví a primární vzdělání
5. Vyšší vzdělání a odborná příprava
6. Výkonnost trhu
7. Technologická připravenost
8. Sofistikovanost podnikání
9. Inovace (zahrnuje v podstatě indikátory charakterizující oblast výzkumu a vývoje pro inovace)



- Dalším předpokladem při hodnocení GCI je rozdělení těchto pilířů do tří skupin z hlediska různého stádia vývoje ekonomiky, přičemž pro tyto různé skupiny jsou stanoveny různé váhy. Význam pilířů pro zvyšování konkurenceschopnosti je tedy chápán relativně v závislosti na stupni rozvinutosti dané země. Pilíře 1–4 mají hrát hlavní roli v méně rozvinutých ekonomikách (tzv. faktorově orientované stádium). Pilíře 5–7 ovlivňují významně konkurenceschopnost zemí na vyšším stupni rozvoje, kdy je pro ně hlavně důležité mít k dispozici rozvinutý lidský kapitál, dobře fungující trhy, připravenost na přejímání nových poznatků a technologií a pohyb na velkém a otevřeném trhu (tzv. efektivnostně orientované stádium) Pro nejrozvinutější země, jejichž růst konkurenceschopnosti je založen na inovacích, je pak podle WEF nejdůležitější sofistikovanost podnikání a schopnost inovovat – pilíře 8 a 9 (inovačně orientované stádium). ČR je v tomto členění řazena do přechodové fáze mezi druhým a třetím stádiem rozvoje. Z nových členských států EU jsou v této přechodové fázi ještě Slovinsko a Maďarsko.

Vybrané údaje o ČR podle WEF

Index globální konkurenceschopnosti 2006–2007 (hodnoceno 125 zemí)

- **celkové pořadí – 29. místo** (beze změny k předchozímu hodnocení)
- **základní faktory – 42. místo**
 - instituce – 60. místo
 - infrastruktura – 33. místo
 - makroekonomická stabilita – 42. místo
 - zdraví a primární vzdělání – 58. místo
- **zvyšování efektivnosti – 27. místo**
 - vyšší vzdělání a odborná příprava – 27. místo
 - výkonnost trhu – 41. místo
 - technologická připravenost – 26. místo
- **inovační faktory – 27. místo**
 - sofistikovanost podnikání – 29. místo
 - inovace – 28. místo

WEF uvádí rovněž **národní rozvahu konkurenceschopnosti pro ČR**. Mezi **hlavní konku-**

renční výhody ČR patří míra inflace (%) – 16. místo (tvrdá data), kvalita matematického a vědeckého vzdělání – 8. místo (měkká data), omezení pro zahraniční vlastníky – 6. místo (měkká data), mobilní telefony (počet na 100 obyv.) – 5. místo (tvrdá data), přímé zahraniční investice a technologický transfer ze zahraničí – 10. místo (měkká data) – a disponibilita vědců a inženýrů v zemi – 7. místo (měkká data).

Ve zprávě jsou uvedeny v rámci výhod pro ČR i některé další indikátory s pořadím do 30. místa (z hlediska výzkumu, vývoje a inovací jde o počet uživatelů internetu a technologickou absorpci na firemní úrovni). V případě pilíře Inovace to také jsou (spíše jde ale o pomezí s konkurenčními nevýhodami) spolupráce univerzit (vysokých škol) a průmyslového výzkumu – 26. místo (měkká data) – a kapacity pro inovace – 27. místo (měkká data).

Hlavní konkurenční nevýhody ČR se soustřeďují především do pilířů instituce a výkonnost trhu. Nejhuře je vnímáno zatížení státní regulací, sklon vlády k plýtvání veřejnými zdroji, reálný efektivní směnný kurs, praxe přijímání a propouštění zaměstnanců a daňové záležitosti. Pokud jde o pilíř Inovace, mezi hlavní konkurenční nevýhody ČR patří využití veřejných zakázek k podpoře inovací (53. místo), ochrana duševního vlastnictví (52. místo) a kvalita vědeckých institucí (29. místo). V případě kvality vědeckých institucí se posuzuje jejich pozice v daném oboru ke světové špičce.

K nevýhodám patří dále i velmi nízká dostupnost rizikového kapitálu (60. místo). Za nevýhodu je považována také připravenost na přejímání nových poznatků (33. místo).

V úvahu je třeba však vzít, že naprostá většina hlavních konkurenčních výhod a nevýhod ČR je založena na měkkých datech (odpovědi respondentů z řad top managementu a vybraných expertů). Partnerskou organizací pro WEF za ČR je CMC Graduate School of Business v Čelákovících.

Po dlouhou řadu let stály v čele tohoto žebříčku konkurenceschopnosti USA. Ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti 2006–2007 se však propad-

ly až na šestou pozici. Silnými stránkami konkurenceschopnosti USA zůstávají podle hodnotitelů nadále jejich technologická převaha (ve spojení s realizovaným výzkumem) a efektivní trh (včetně vysoké míry dostupnosti rizikového kapitálu). Tato hodnocení jsou převážně založena také na měkkých datech (s některými výjimkami jako např. počet udělených Nobelových cen a počet udělených patentů). Propad USA je spojen s hodnocením makroekonomického pilíře (především statistická data), kvality veřejných institucí, zdravotnictví a primárního vzdělání.

Před USA se dostaly malé výkonné ekonomiky. Jejich charakteristiky v oblasti podpory výzkumu a vývoje a jejich využití jako zdroje inovací ukazují určitý inspirativní recept i pro ČR. Na prvním místě podle hodnocení 2006–2007 je Švýcarsko, a to především díky kombinaci schopnosti uskutečňovat inovace s existencí vysoce sofistikované podnikatelské kultury. Za jeho silné stránky jsou označovány velmi rozvinutá infrastruktura pro uskutečňování výzkumu, těsná spolupráce výzkumných organizací a podnikové sféry, kvalitní ochrana duševního vlastnictví a značné množství prostředků vynakládaných podniky na výzkum a vývoj. U tohoto posledního faktoru je však nutno vzít také v úvahu odvětvovou strukturu švýcarské ekonomiky (platí to ale i pro další malé ekonomiky). Nejvyšší výdaje na výzkum a vývoj (intenzita výzkumu a vývoje) a vybavenost výzkumnými a vývojovými pracovníky jsou podle mezinárodních srovnání ve farmaceutickém průmyslu.

Na dalších třech místech jsou Finsko, Švédsko a Dánsko, které mimo jiné zejména výrazně podporují výzkum a jsou schopny jeho výsledky realizovat v podobě inovací v praxi. Jako silné stránky a výhody Finska jsou označovány ochrana duševního vlastnictví, počty udělených patentů, vybavenost ekonomiky vědci a inženýry, kvalitní infrastruktura pro výzkum, spolupráce univerzit s průmyslem, podnikové výdaje na výzkum, technologická připravenost a kapacity pro inovace. Jako jediná nevýhoda z oblasti výzkumu, vývoje a inovací jsou uváděny nízké přímé zahraniční in-

vestice ve spojení s technologickým transferem. V případě Švédska jsou jako silné stránky hodnoceny spolupráce univerzit s průmyslem, kapacity pro inovace, výdaje podnikové sféry na výzkum a vývoj, ochrana duševního vlastnictví a počty udělených patentů, kvalita výzkumných institucí a vybavenost ekonomiky vědci a inženýry. Na pátém místě světového žebříčku se umístil Singapur. Na tuto pozici se dostal i díky vysokému hodnocení technologické připravenosti (zejména v oblasti informačních a komunikačních technologií).

ČR, jak již bylo výše uvedeno, zaujala v tomto hodnocení celkově 29. místo. Přitom v rámci EU-27 je čtrnáctou zemí tohoto světového žebříčku. Z původní EU-15 za ní zůstávají Portugalsko, Itálie a Řecko. Z nových členských zemí je před ČR pouze Estonsko (25. pozice). Slovinsko je na 33. místě, Slovensko na 37. místě, Maďarsko na 41. místě a Polsko dokonce na 48. místě. Ze souhrnu hodnocení v pilíři Inovace (výzkum a vývoj pro inovace) vychází ČR v rámci nových členských zemí dokonce nejlépe. ČR na základě tohoto hodnocení získala 28. místo. V umístění se jí blíží Estonsko na 30. místě, Maďarsko na 31. místě a Slovinsko na 34. místě. Slovensko je pak na 42. místě a Polsko na 44. místě tohoto pořadí.

2.3.2 Ročenky světové konkurenceschopnosti (WCY)

Ročenky světové konkurenceschopnosti (World Competitiveness Yearbook) vydává Mezinárodní ústav pro rozvoj managementu (International Institute for Management Development – IMD) ve švýcarském Lausanne. Ročenka světové konkurenceschopnosti 2007 /5/ obsahuje hodnocení 55 zemí na základě 323 indikátorů ve formě tvrdých i měkkých dat. Toto hodnocení zahrnuje tedy méně zemí, ale jeho výhodou v porovnání s hodnocením pro WEF je vyšší podíl tvrdých (statistických) dat z mezinárodních, regionálních a národních zdrojů. Podíl měkkých dat (expertní panely, dotazníková šetření manažerů působících ve sledovaných zemích) je v něm nyní v podstatě třetinový. Indikátory jsou uspořádány do čtyř skupin →

- (bloků): ekonomická výkonnost, efektivnost vládnutí (státní správy), výkonnost podnikatelské sféry a infrastruktura. Infrastruktura je hodnocena největším počtem indikátorů a je rozčleněna do pěti podskupin: základní infrastruktura firem, technologická infrastruktura, vědecká infrastruktura, zdraví a životní prostředí, vzdělávání. Partnerskou organizací pro WCY za ČR je CERGE-EI – společné pracoviště Univerzity Karlovy v Praze a Národohospodářského ústavu AV ČR.

Vybrané údaje o ČR podle WCY

Souhrnná konkurenceschopnost 2007 (hodnoceno 55 zemí)

- **celkově 32. místo** (pokles oproti předchozímu hodnocení z 28. místa, což byl dosud nejlepší výsledek)
- **vybrané skupiny indikátorů**
 - technologická infrastruktura – 28. místo (32. místo v roce 2006)
 - vědecká infrastruktura – 30. místo (34. místo v roce 2006)
 - vzdělávání – 35. místo (31. místo v roce 2006)

Výzvy formulované pro ČR (se zřetelem k problematice výzkumu, vývoje a inovací): Kromě reformy fiskální a daňové politiky, zdravotního a důchodového systému, zlepšení právního rámce a státní správy, zdokonalení formulace státních politik a zákonů, snížení byrokracie a korupce se jako výzvy uvádí zlepšení řízení lidských zdrojů ve výzkumu a vývoji a oblast vzdělávání. Nedostatek kvalifikovaných lidských zdrojů se posuzuje jako rostoucí problém. Jako slabá stránka (49. místo) je uváděn podíl osob (ve věkové skupině 25–34 let) s vyšším (terciárním) vzděláním.

Dlouhodobě si v tomto žebříčku konkurenceschopnosti udržují první místo USA. Na 2. a 3. pozici byly pro rok 2007 v těsném závěsu za nimi Singapur a Hongkong. Z evropských zemí a zemí EU nejlepšího umístění dosáhlo Lucembursko (4. místo). Na 5. místě je Dánsko a na 6. Švýcarsko. Další severské země úspěšné v hodnocení konkurence-

schopnosti podle Zprávy o globální konkurenceschopnosti jsou v hodnocení podle Ročenky světové konkurenceschopnosti na nižších pozicích (Švédsko na 9. místě a Finsko dokonce na 17. místě). Finsko bylo ještě v letech 2002 a 2003 na třetím místě a od té doby podle tohoto hodnocení rok od roku mírně ztrácí.

Tuto skutečnost v případě Finska odráží i novinka WCY, již je indikátor vývoje konkurenceschopnosti zemí v čase – v letech 1997–2007 podle schopnosti dohánět USA (catching-up) nebo ve vztahu k USA oslabovat výchozí pozici (losing ground). Čtyřicet hodnocených ekonomik nyní zvyšuje nebo udržuje úroveň své konkurenceschopnosti měřeno ve vztahu k USA, jinak řečeno „uzavírá mezeru – closing the gap“. Pouze 15 zemí ve vztahu k USA jako akceptovanému leaderovi v globalizované ekonomice v různé míře ztrácí svou výchozí pozici (mimo již zmíněné Finsko např. i Velká Británie). Zeměmi, které vykazují nejvyšší posun ve své konkurenční výkonnosti v daném procesu dohánění, jsou Čína, Rusko, Indie, Slovensko, Estonsko, Švédsko, Rakousko, Austrálie, Dánsko, Švýcarsko a Hongkong. Na druhé straně k nejvíce ztrácejícím se zařadila také Francie. Pokud jde o ČR, patří k zemím s mírným zlepšováním výchozí pozice.

ČR, jak již bylo výše uvedeno, zaujala v tomto hodnocení celkově 32. místo. Přitom v rámci zemí EU je patnáctou zemí tohoto světového žebříčku. Z původní EU-15 za ní zůstávají Řecko, Portugalsko a Itálie. Z nových členských zemí je před ČR Estonsko (22. pozice) a Litva (31. místo). V relativně těsném závěsu za Českou republikou je Slovensko (34. místo) a Maďarsko (35. místo). Slovinsko je na 40. místě a Polsko dokonce až na jednom z posledních míst tohoto hodnocení (na 52. místě).

Výsledky hodnocení WEF a WCY a na základě nich dosažená pořadí nelze absolutizovat. V úvahu je nutno vzít nejen vliv míry tvrdých a měkkých dat při hodnocení, ale také otázku podmínek nastolování vlastních cest v soudobé globalizované ekonomice se silnou podřízeností principu dohánění USA (viz i koncepce Lisabonské strategie).

Toto dohánění není ovšem ve všech oblastech smysluplné (pokud jde o technologickou úroveň a překonávání technologického gapu zřejmě však ano). Nicméně výsledky hodnocení potvrzují mnohé často uváděné a diskutované skutečnosti v oblasti výzkumu, vývoje a inovací v ČR.

3. Používané indikátory v české statistice výzkumu a vývoje (celkové vyhodnocení)

Používané statistické ukazatele v ČR respektují většinou ukazatele, s nimiž pracuje OECD a Eurostat, což umožňuje srovnávání mezi zeměmi s příslušnými závěry pro tvorbu politik. Současnou statistiku výzkumu a vývoje lze v podstatě rozčlenit na statistiku vstupů do výzkumu a vývoje (zdroje) a výstupů výzkumu a vývoje (jejich výsledky). ČSÚ prezentuje nyní tyto statistiky vstupů a výstupů výzkumu a vývoje v širším kontextu statistik v oblasti vědy a technologií (včetně statistik inovací, high-tech odvětví, vlivů internacionalizace a vlivů na konkurenceschopnost ekonomiky).

3.1 Statistika vstupů do výzkumu a vývoje

Tato statistika zahrnuje v podstatě finanční a lidské zdroje pro výzkum a vývoj.

3.1.1 Finanční zdroje pro výzkum a vývoj (výdaje na výzkum a vývoj)

Používané indikátory charakterizují objem vložených prostředků do výzkumu a vývoje, jejich strukturu podle zdrojů a užití, intenzitu výdajů na výzkum a vývoj a tempa růstu těchto výdajů. Jde zejména o tyto ukazatele:

- celkové výdaje na výzkum a vývoj (GERD) – v běžných cenách i jako % HDP,
- výdaje na výzkum a vývoj podle zdrojů jejich financování (veřejné, státní, soukromé, zahraniční, ostatní národní zdroje) – v běžných cenách i jako % HDP,
- výdaje na výzkum a vývoj podle sektorů jejich užití (podnikatelský, vysoké školy, veřejný –

BERD, HERD, GOVERD) – v běžných cenách i jako % HDP,

- výdaje na výzkum a vývoj v podnikatelském sektoru podle odvětví, podle velikosti firem, podle odvětví produkujících high-tech výrobky a poskytujících high-tech služby – v běžných cenách,
- výdaje na výzkum a vývoj podle typu těchto činností, podle vědních oblastí, podle socioekonomických směrů a cílů (infrastruktura, životní prostředí, zdraví apod.) – v běžných cenách,
- meziroční nárůsty výdajů na výzkum a vývoj celkem a podle sektorů – v %.

Více by se však mělo pracovat s indikátory charakterizujícími vývoj počtu firem (včetně velikostní struktury), které investují do výzkumu a vývoje, a s indikátory rozsahu těchto investic. Tato potřeba souvisí mimo jiné i s vyhodnocováním účinnosti daňových úlev pro soukromý výzkum a vývoj jako nástroje Národní politiky výzkumu a vývoje.

Navazující a související statistické okruhy pak tvoří sledování výdajů na inovace, investice do high-tech odvětví a do nových znalostí (výdaje na vysoké školy apod.).

3.1.2 Lidské zdroje pro výzkum a vývoj

Používané indikátory charakterizují lidské zdroje ve výzkumu a vývoji v příslušných strukturách. Jde zejména o tyto ukazatele:

- celkový počet zaměstnanců výzkumu a vývoje (evidenční počet – HC, plnočasový ekvivalent – FTE),
- počet zaměstnanců výzkumu a vývoje v sektorech (FTE),
- struktura zaměstnanců výzkumu a vývoje v sektorech podle druhu zaměstnání, dosaženého vzdělání, pohlaví, hlavních národohospodářských odvětví, velikosti firem (v %),
- celkový počet výzkumných pracovníků (HC, FTE),
- struktury výzkumníků podle kvalifikace, sektorů, vědních oborů apod. (v %),
- meziroční nárůsty počtu zaměstnanců výzkumu a vývoje a výzkumných pracovníků (v %), →

- • vybavenost národního hospodářství a jeho odvětví zaměstnanci výzkumu a vývoje a výzkumnými pracovníky (% zaměstnanců v národním hospodářství celkem a v odvětvích).

S ohledem na problémy potřebné reprodukce lidských zdrojů ve výzkumu a vývoji by však měla být větší pozornost věnována také indikátorům charakterizujícím věkovou strukturu. Statistická šetření by měla být zaměřena rovněž na zjišťování úrovně mobility v oblasti výzkumu a vývoje, a to nejen zahraniční, ale i vnitřní, probíhající mezi sektory a umožňující transfer znalostí.

Navazující statistické okruhy tvoří sledování potenciálních lidských zdrojů („zásob“) pro výzkum a vývoj, jako jsou osoby s ukončeným terciárním vzděláním, studující přírodních a technických studijních programů a doktorandi.

3.2 Statistika výstupů (výsledků) výzkumu a vývoje

S rostoucími požadavky na návratnost vložených prostředků do výzkumu a vývoje zesiluje pozornost statistice výstupů (výsledků) výzkumu a vývoje. Tato oblast se však dosud střetává s řadou metodologických problémů při sběru a zpracování dat. V současné podobě zahrnuje publikovaná statistika výstupů výzkumu a vývoje v ČR v podstatě výsledky bibliometrické analýzy a statistiku v oblasti patentů. Nejznámějším, celosvětově uznávaným zdrojem bibliometrických dat je firma Thomson ISI z USA (data jsou placená).

3.2.1 Bibliometrie

Jde o kvantitativní a kvalitativní ukazatele charakterizující produkci a úroveň vědeckých publikací jako výsledků výzkumu dané země v mezinárodním srovnání:

- relativní produkce publikací (v přepočtu na 1000 obyvatel, příp. výzkumníků dané země),
- relativní produkce citací (v přepočtu na 1000 obyvatel dané země),
- relativní citační impakt vědního oboru dané země.

3.2.2 Patenty

Používané indikátory v této oblasti zachycují počty patentových přihlášek a udělených patentů. Jde zejména o tyto ukazatele:

- počet patentových přihlášek (přihlášek vynálezů) u ÚPV ČR celkem,
- počet patentových přihlášek v high-tech oblasti, v ICT, v biotechnologiích u ÚPV ČR (včetně % z celkového počtu patentových přihlášek),
- počet udělených patentů u ÚPV ČR celkem,
- počet udělených patentů v high-tech oblasti, v ICT, v biotechnologiích u ÚPV ČR (včetně % z celkového počtu udělených patentů).

U přihlášek patentů a udělených patentů českým subjektům v zahraničí jsou zdroji dat EPO, USPTO ad. Navazující statistické okruhy k statistice výstupů výzkumu a vývoje tvoří statistiky inovací a statistiky odvětví high-tech.

V oficiální statistice nemáme dosud dostatek potřebných indikátorů a dat pro hodnocení výsledků výzkumu a vývoje. Tato skutečnost vyvolala i snahy o zřízení dalších databází mimo ČSÚ. Zejména jde o Informační systém výzkumu a vývoje sekretariátu Rady pro výzkum a vývoj, který obsahuje přehledy výsledků výzkumných projektů a výzkumných záměrů financovaných z prostředků státního rozpočtu (tzv. Registr informací o výzkumu – RIV). Ke sledovaným kategoriím výsledků zde patří články v impaktovaných časopisech světové databáze ISI, knižní a další publikace, ale i patenty, prototypy, poloprovozy, ověřené technologie a funkční vzorky.

Prakticky se v oblasti české statistiky výzkumu a vývoje a jeho hodnocení nepracuje s poměrovými indikátory, které by uváděly do vztahu vstupy a výstupy výzkumu a vývoje. Dostatečně není také sledováno a vyhodnocováno zapojení ČR a jednotlivých subjektů do mezinárodních projektů, do spolupráce v rámci EU a Evropského výzkumného prostoru a do další mezinárodní spolupráce.

3.2.3 Regionální dohánění a pojetí indikátorů v hodnocení operačních programů (oblast strukturálních fondů)

Operační programy mají napomáhat k odstranění zaostávání některých regionů EU a k jejich rozvoji. Požadavek na používané indikátory při hodnocení jejich plnění je, že mají umožnit měřit pokrok (pozitivní změnu) v porovnání s původní situací a také měřit efektivitu zvolených intervencí pro dosažení cílů. Slouží tedy k monitoringu a hodnocení úspěšnosti realizace programů. To je svým způsobem požadavek, který lze vznést i u indikátorů

nanosti v regionu vyvolaný implementací příslušného programu v oblasti výzkumu, vývoje a inovací.

- Indikátory výsledku. Po dobu implementace operačního programu jsou při jeho řízení klíčovými signály. Mají kvantifikovat přímý a okamžitý vliv intervence na uživatele. Hlavním hodnotícím hlediskem je míra zlepšení oproti výchozí úrovni. Tu je nutno vyjádřit nejen absolutním přírůstkem, ale i formou relativních ukazatelů (změny v %, tempo růstu, stupeň dosažení stanoveného cíle z výchozí úrovně v %

Relativně nižší schopnost transformovat výsledky výzkumu do praxe je významným handicapem Evropy v konkurenční konfrontaci s USA.

v případě monitoringu a hodnocení národních výzkumných a inovačních politik. Struktura indikátorů pro programové období strukturálních fondů 2007–2013 je přitom oproti programovému období 2004–2006 vyžadována v již méně složité podobě, nicméně jejich příprava byla jednou z nejnáročnějších částí přípravy operačních programů.

Indikátory mají přitom svou stanovenou hierarchii, respektující strategické a operační cíle a úroveň implementace daného operačního programu:

- Indikátory kontextu. Vážou se k sociálně-ekonomické analýze, mají poskytnout kvantitativní informaci o sociálně-ekonomickém prostředí, v němž dochází k intervenci v podobě příslušného operačního programu. Musí zde být ale již zřetelná vazba ke stanoveným cílům, viz např. cíl „snížení mezery proti úrovni vyspělých států“.
- Indikátory dopadu. Mají vazbu na strategii operačního programu a měří naplnění jeho rozhodujících cílů, v podstatě tedy kvantifikují důsledky operačního programu nad rámec jeho okamžitých účinků. Hlavním hodnotícím hlediskem je míra zlepšení oproti výchozí úrovni. Indikátorem tohoto typu je např. růst zaměst-

apod.). Indikátorem tohoto typu je např. indikátor „výzkumné a vývojové instituce ve veřejném sektoru spolupracující se soukromou sférou“.

- Indikátory výstupu. Umožňují vyhodnotit účinky jednotlivých akcí, resp. opatření v rámci operačního programu. Podporují v podstatě rozhodování operační povahy. Indikátory tohoto typu jsou např. „nově vybudované, resp. zrekonstruované výzkumné a vývojové laboratoře a pracoviště v průmyslových odvětvích v rámci podpory příslušného operačního programu“ nebo „subjekty využívající informační, poradenské a jiné podporované služby cílené informovanosti o výsledcích výzkumu a vývoje“.

4. Zainteresovanost EU na rostoucích výdajích podnikatelské sféry na výzkum a vývoj

Mezera mezi EU a jejími hlavními konkurenty (USA, Japonsko) v intenzitě výzkumu a vývoje jako hlavní hnací síle inovací se dlouhodobě nachází především ve srovnatelně nižším příspěvku soukromého podnikatelského sektoru do financování výzkumu a vývoje. Cílem EU je proto v soula-



→ du s Lisabonskou strategií zvýšit podíl výdajů tohoto sektoru na výzkum a vývoj na dvě třetiny celkových výdajů do roku 2010. Odpovídá to té skutečnosti, že více než dvě třetiny celosvětových výzkumných a vývojových aktivit je právě provozováno v podnikatelském sektoru, přičemž část těchto aktivit je financována z veřejných zdrojů. Podnikatelský sektor je tedy největším nositelem výzkumných aktivit a také významným článkem z hlediska financování výzkumu a vývoje. Navíc je velmi těsně spjat s uživateli a spotřebiteli inovací vycházejících z výsledků výzkumné a vývojové činnosti. Právě relativně nižší schopnost transformovat výsledky výzkumu do praxe je významným handicapem Evropy v konkurenční konfrontaci s USA. Výraznější zapojení podnikatelského sektoru do výzkumu a vývoje a jeho financování je tak považováno za klíčovou záležitost budoucího evropského růstu a konkurenceschopnosti.

Proto značnou pozornost Evropská komise věnuje monitoringu investic do průmyslového výzkumu. V rámci těchto aktivit publikuje každoročně *EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. Jeho údaje se opírají o firemní účty za daný hospodářský rok. Sledují se prostředky vynaložené na výzkum a vývoj společnostmi z jejich vlastních zdrojů, přičemž se nebere v úvahu, kde byly tyto výdaje realizovány. Ve zpravodaji je srovnáváno 1000 společností nejvíce podporujících výzkum a vývoj v zemích EU a dalších 1000 mimoevropských společností (zejména amerických a japonských) s největší podporou výzkumu a vývoje. V podstatě se jedná o společnosti, které můžeme zahrnout do segmentu velkých podniků. Většina z nich působí v globálním měřítku.

Podle posledních údajů ze Zpravodaje 2007 (údaje se vztahují k roku 2006) /6/ investovaly tyto dva tisíce sledovaných společností na celém světě do výzkumu a vývoje celkem 372 mld. EUR. Podle odhadů to představuje více než 85 % celosvětových výdajů podnikatelské sféry na výzkum a vývoj. Meziroční růst výdajů na výzkum a vývoj těchto společností jako celku dosáhl zhruba 10 %, přičemž u společností ze zemí EU to bylo 7,4 %

(v roce 2005 byl tento růst 5,3 %). Největším soukromým investorem do výzkumu a vývoje na světě je farmaceutická společnost Pfizer (USA) s 5,8 mld. EUR. V EU je největším soukromým investorem do výzkumu a vývoje německá společnost DaimlerChrysler s 5,2 mld. EUR. S růstem investic do výzkumu a vývoje dochází u sledovaných společností také ke zvyšování jejich výkonnosti a rentability. Tržby evropských společností se meziročně zvýšily o 10 %, tržby amerických a japonských společností o zhruba 8 %; ziskovost evropských společností stoupla o 11,6 % a svým tempem se zařadila mezi americké společnosti s růstem profitaibility o 12,9 % a japonské společnosti s jejím zvýšením o 7,4 %.

Růstový trend ve výdajích podnikatelské sféry na výzkum a vývoj v zemích EU, který byl zaznamenán v posledních dvou letech, je považován orgány EU za povzbuzující a také motivující k dalšímu posílení pozitivních opatření v oblasti nepřímé podpory soukromých investic do výzkumu a vývoje. Současně je nutno vzít v úvahu, že investice do výzkumu a vývoje ve společnostech se sídlem v zemích EU rostou dosud pomaleji než v největších mimoevropských konkurujících společnostech. Tento rozdíl je v prvé řadě vysvětlován především růstem investic do výzkumu a vývoje v odvětvích, resp. oborech s vysokou intenzitou výzkumu a vývoje (high R&D intensive sectors), který byl ve vyspělých ekonomikách mimo EU téměř dvakrát vyšší. Mimo EU mají tato odvětví také vyšší podíl na celkovém výzkumu a vývoji. Nicméně EU zaznamenala nejvyšší růst ve fixních kapitálových investicích, které představují významnou část celkových korporátních investic.

Evropská komise rovněž publikovala *EU Survey on R&D Investment Business Trends 2006*, který představuje konjunkturální výhledy obsahující rovněž informace o investičních expektacích a motivacích investovat prostředky v oblasti výzkumu a vývoje u asi 110 evropských společností pro období 2007–2009. Výsledky potvrzují uvedené pozitivní trendy Zpravodaje 2007.

Pokud jde o odvětvové trendy, nejvíce ve světě

v současné době investují do výzkumu a vývoje soukromé firmy ve farmaceutickém průmyslu a dále rostou investice do biotechnologií. Tato odvětví předstihla i oblast IT (zejména hardware a technická zařízení). Mnoho farmaceutických společností zvýšilo v posledních letech své investice do výzkumu a vývoje (meziroční přírůstky se pohybovaly ve výši od 10 % až do 24 % – viz např. Merck, AstraZeneca, Roche, Johnson & Johnson, GlaxoSmithKline); řada z nich jsou přitom evropské firmy. V zemích EU však největší investice nadále vykazují firmy v automobilovém průmyslu. Chemický průmysl po předchozím nepříznivém vývoji zaznamenal ve světě opět silný nárůst v investicích do výzkumu a vývoje (9,8 %). Zvláště pak evropské společnosti oznámily velké přírůstky vložených prostředků do výzkumu a vývoje (17 %), z nich zejména Bayer (30,3 %), Solvay (20,3 %) a BASF (19,8 %). Svůj vliv na to však měly i procesy koncentrace, fúzí a akvizic v tomto odvětví. Pokračující trend silného růstu lze pozorovat v odvětvích leteckého a obranného průmyslu (12,5 %). Např. EADS zvýšil meziroční investice do výzkumu a vývoje o 21,2 % a Boeing dokonce o 47,7 %.

sátce je 20 amerických firem, 20 evropských firem (18 ze zemí EU a 2 švýcarské firmy), 9 japonských a 1 jihokorejská firma. Z evropských firem jsou nejvíce zastoupeny německé firmy (6krát).

5. Výdaje podnikatelské sféry na výzkum a vývoj v ČR

V ČR lze podle údajů ČSÚ zaznamenat od roku 2005 prudký růst výdajů podniků na výzkum a vývoj. V roce 2006 tyto výdaje dosáhly výše 28,4 mld. Kč. Meziroční růst v roce 2006 dosáhl 24,4 %, tedy byl výrazně vyšší ve srovnání s EU i celosvětovými trendy (viz výše). Současně je však třeba mít na zřeteli, že podíl ČR na evropských a celosvětových firemních výdajích na výzkum a vývoj je objemově zanedbatelný.

Tuto dynamiku lze spojovat i se zavedenými daňovými úlevami, ale také s určitým obratem v chování zahraničních investorů (investiční pobídky jsou od roku 2005 více koncentrovány na zřizování technologických a vývojových center). Navzdory různým úvahám nejvyšší meziroční přírůstek investic do výzkumu a vývoje zaznamenaly

Největším soukromým investorem do výzkumu a vývoje na světě je farmaceutická společnost Pfizer (USA) s 5,8 mld. EUR. V EU je největším soukromým investorem do výzkumu a vývoje německá společnost DaimlerChrysler s 5,2 mld. EUR.

V těchto odvětvích se projevilo v růstu nejspíše i zahájení některých nákladově náročných výzkumných a inovačních projektů.

V žebříčku největších investorů do výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru nadále vedoucí pozice zaujímají americké firmy (na prvních čtyřech místech jsou Pfizer, Ford Motor, Johnson & Johnson, Microsoft), evropské firmy se nacházejí na páté (DaimlerChrysler), sedmé (GlaxoSmithKline) a osmé pozici (Siemens). V prvé desítce jsou ještě japonská a jihokorejská firma. V první pade-

podle údajů ČSÚ právě firmy se zahraniční účastí (o 38 %).

Nadále je v ČR značná část celkových firemních prostředků investovaných do výzkumu a vývoje uplatněna v automobilovém průmyslu (7,3 mld. Kč). Jeho podíl na celkových výdajích na výzkum a vývoj v podnikatelském sektoru tak činí zhruba jednu čtvrtinu, což odpovídá celkovému postavení automobilového průmyslu v české ekonomice. Nárůst těchto investic však zaznamenává také farmaceutický a chemický průmysl (investováno zde →

- bylo více než 4,7 mld. Kč – tedy zhruba stejně jako ve Škoda Auto) a také IT obory.

Rozhodující část výdajů na výzkum a vývoj plyne z velkých průmyslových podniků. Největším investorem do výzkumu a vývoje je pak Škoda Auto (se 4,7 mld. Kč). Překvapujícím zjištěním je, že druhým největším investorem do výzkumu a vývoje v ČR je podle údajů ČSÚ Komerční banka (774 mil. Kč). V jejím případě jde zřejmě především o vývoj nových bankovních produktů a s tím spojeného nového softwaru. Ve srovnání s ní se však vytrácí její dva největší konkurenti (ČSOB a Česká spořitelna), kteří také intenzivně vyvíjejí a inovují své produkty. Tato skutečnost klade pak otázku o úplném, resp. v některých případech i věrohodném vyplňování příslušných statistických výkazů.

6. Politiky na podporu výzkumu a vývoje v podnikatelské sféře

Veřejná přímá podpora výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru v EU činila počátkem 90. let přibližně 12 % z celkových výdajů na výzkum a vývoj v tomto sektoru. V roce 2005 to ale bylo již méně než 8 %. /7/ Podíl veřejného přímého financování na finančních zdrojích soukromého výzkumu a vývoje se tak významně snížil. Avšak toto snížení bylo provázáno zvýšením užitím daňových pobídek k vyšším investicím do výzkumu a vývoje v tomto sektoru. Souhrnně vyjádřeno, daňové pobídky se v zemích EU od počátku 90. let postupně stále více prosazovaly, přičemž jednotlivě vznikaly různé kombinace dvou základních nástrojů (dotací a daňových pobídek) státní finanční podpory výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru. Trend k využití daňových stimulů pak akceleroval v průběhu posledních pěti let.

Podíváme-li se blíže na uvedené trendy v podpoře podnikatelského výzkumu a vývoje, vidíme, že v 90. letech rostla pozornost k vytvoření příznivějšího daňového režimu pro výzkum a vývoj, a to souběžně s určitou redukcí přímé finanční podpory (tzv. substituční efekt). Po roce 2000 se pak pro-

sadila snaha nikoli již redukovat přímou podporu, ale usilovat alespoň o její udržení a v tomto kontextu i o zesílení mixu nástrojů politiky podpory. Většina zemí volila cestu udržení stávající úrovně přímého financování a rozšíření portfolia daňových pobídek pro výzkum a vývoj. Zejména Španělsko, ale v menší míře i Spojené království a Portugalsko kombinovaly pak daňové pobídky s rostoucí přímou finanční podporou.

Změny kombinace nástrojů podpory výzkumu a vývoje v zemích EU, jak k nim docházelo v období od počátku 90. let, ukazuje typologie tohoto mixu rozlišená do čtyř kategorií (viz tabulka č. 1).

Z tabulky vyplývá, že ubývá zemí s méně příznivým daňovým režimem ve vztahu k výzkumu a vývoji v podnikatelském sektoru. Skutečností však je, že právě některé země EU s celkově vysokou intenzitou výzkumu a vývoje (Německo, Finsko, Švédsko) dlouhodobě zachovávají v této oblasti státní podpory politický mix relativně „slabého“ přímého financování a méně příznivého daňového režimu. Největší nárůst zaznamenala kategorie relativně „slabého“ přímého financování a příznivého daňového režimu, do které patřilo v roce 1991 pouze Rakousko a nyní již zahrnuje osm zemí EU. V poslední době se zřetelně navýšil i počet zemí začleňovaných do kategorie relativně „silného“ přímého financování a příznivého daňového režimu, kde je nyní zahrnována i ČR. V úvahu je přitom nutno vzít i rozdílný historický vývoj jednotlivých zemí, zejména pak v případě transformujících se ekonomik s nedostatečnou podporou výzkumu a vývoje ve formujícím se podnikatelském sektoru z jeho vlastních zdrojů.

7. Nepřímá podpora podnikatelského výzkumu a vývoje

Jak již bylo výše uvedeno, v posledních letech narůstá pozornost v orgánech EU i v jednotlivých členských zemích EU k využití různých forem nepřímé podpory výzkumu a vývoje, zejména pak různých daňových pobídek a úlev. V dalším textu proto vyhodnocujeme silné a slabé stránky této

Tabulka č. 1 » Typologie politik podpory (přímé financování a daňové pobídky) výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru v zemích EU v letech 1991, 2000 a 2006

Kategorie	1991	2000	2006
„Silné“ přímé financování a méně příznivý daňový režim	Itálie, Německo, Spojené království, Švédsko	Česká republika, Itálie, Polsko	Itálie
„Slabé“ přímé financování a méně příznivý daňový režim	Belgie, Dánsko, Finsko, Irsko, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko, Řecko	Belgie, Finsko, Německo, Řecko, Spojené království, Švédsko	Finsko, Německo, Řecko, Švédsko
„Slabé“ přímé financování a příznivý daňový režim	Rakousko	Dánsko, Irsko, Francie, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Španělsko	Belgie, Dánsko, Irsko, Francie, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko
„Silné“ přímé financování a příznivý daňový režim	Francie, Španělsko		Česká republika, Polsko, Spojené království, Španělsko

Zdroj: Key Figures 2007

formy podpory a také první poznatky a zkušenosti s uplatněním daňové úlevy pro výzkum a vývoj v ČR.

7.1 Silné a slabé stránky využití daňových úlev na podporu výzkumu a vývoje

Ve prospěch využití daňových úlev při rozhodování o možné formě podpory výzkumu a vývoje lze uvést zejména tyto jejich silné stránky:

- Daňové úlevy jsou obvykle přijímány s cílem stimulovat podnikatelské subjekty k vyššímu vynakládání prostředků na výzkum a vývoj. Očekává se, že přispějí k vytvoření lákavějšího a atraktivnějšího prostředí pro investice do výzkumu a vývoje a k všeobecnému proinovačnímu klimatu s konečným efektem růstu konkurenceschopnosti podniků a v důsledku toho i růstu národní ekonomiky.
- Daňové úlevy jsou často charakterizovány jako jistý odraz cílů typu „méně státu, více trhu“. Jejich použití nevyžaduje zakládání nových vlád-

ních či jiných veřejnoprávních institucí. Na druhé straně jejich spojení s liberálními koncepcemi není jednoznačně prokazatelné. Daňová opatření na podporu výzkumu a vývoje použily a používají vlády jak v nejvíce liberálních ekonomikách, tak v ekonomikách s poměrně významnou rolí státu. Lze se tedy s nimi setkat v zemích s různými modely politiky.

- Daňové a jiné nástroje nepřímé podpory jsou využívány v souladu s uznávanou vyšší objektivitou tržního hodnocení alokace prostředků ve srovnání s možnými riziky subjektivních vlivů a zájmů v systémech přímého financování a hodnocení projektů (např. ze strany vládních úředníků či v důsledku ustálených spojení určitých skupin členů hodnotících komisí apod.). Daňové úlevy by měly představovat vlastně striktně předem stanovená pravidla hry, do kterých dále již nevstupují žádná výběrová řízení se subjektivními faktory.
- Daňové úlevy často kompenzují nepříznivé dopady na výzkum a vývoj v podmínkách relativ-

→



ně vysokých daní. Obvykle se též předpokládalo, že v zemích, kde daňové sazby, tvořící celkové rámcové podmínky pro rozvoj a investice, jsou relativně nízké, se daňové úlevy používají spíše výjimečně. Nyní se však stále více ukazuje, že snížení celkové daňové zátěže nemusí ještě plně stimulovat sofistikované výroby založené na výsledcích výzkumu a vývoje. V posledních letech tak narůstá pozornost daňovým úlevám pro investice do výzkumu a vývoje i v situaci dlouhodobého trendu poklesu sazeb daní z příjmů právnických osob, ke kterému dochází ve většině zemí. Zatímco v prvé polovině 90. let byly různé daňové pobídky pro výzkum a vývoj využívány ve 12 zemích OECD, nyní je to v 19 zemích OECD. Ze zemí EU jich více než 20 mělo v roce 2007 daňová zvýhodnění ve prospěch výzkumu a vývoje.

- V praxi se již plně ověřenou koncepcí vládní (státní) výzkumné politiky stala podle potřeby zvolená a utvářená určitá kombinace přímých a nepřímých nástrojů podpory výzkumu a vývoje. Daňové úlevy ve prospěch výzkumu jsou pak označovány jako daňové výdaje (tax expenditures) a jsou v podstatě rovnocennou složkou s přímými rozpočtovými výdaji, s nimiž spolu tvoří tzv. „hrubé vládní rozpočtové výdaje“ na výzkum a vývoj. Vychází se z toho, že kombinace (mix) různých nástrojů je potřebným přístupem, neboť samotným jednotlivým nástrojem nemůže být zajištěna celá škála podnětů. Přitom používané nástroje by měly být nákladově efektivní a neměly by mít vytěšňovací efekty při vzájemném působení s ostatními nástroji. Vhodná kombinace nástrojů se nutně liší v závislosti na situaci a vývoji dané ekonomiky a společnosti.

O používaných daňových pobídkách na podporu výzkumu a vývoje nelze však hovořit jen z hlediska těchto jejich silných stránek. Je také nutno poukázat na některé jejich slabé stránky, které se projevují podle našeho názoru především tímto způsobem:

- Protože se pro jejich využití předpokládá dosa-

žení zisku, největší prospěch z nich mohou mít takové firmy, které jsou vysoce a stabilně ziskové. Příznivý dopad měly tak dosud přijímané daňové úlevy především pro velké firmy s vyššími podíly nákladů na výzkum a vývoj na obratu firmy a s vyššími zisky. Daňové pobídky tak např. nepomáhají nově vzniklým technologickým firmám (start-up či spin-off), které ještě zdaleka nedosahují uspokojivých zisků. Inovativní start-up firmy mají obvykle delší dobu velmi nízké zisky. To znamená, že daňové pobídky zde tak nejsou zdrojem financování v kritické počáteční fázi, která je rozhodující pro komercializaci výsledků výzkumu a vývoje. Mohou být využity jen ve vazbě na stavové veličiny (výkaz zisků a ztrát, rozvaha) a nikoli na tokové veličiny (cash flow). Malé a střední podniky pak ve fázi svého růstu a potřeby vyšších investic procházejí často obdobími, v nichž vykazují ztráty a nemohou v tomto případě tedy využívat různých daňových pobídek, i když potřebují nutně podpořit investice do výzkumu a vývoje.

- Určité hledání východiska v této nerovné situaci pro malé a střední podniky představuje britský systém tax credits na podporu výzkumu a vývoje. (Tato daňová pobídka má spíše více charakter daňové úlevy založené na odečtu ze základu daně, je zde však i řada prvků daňového dobropisu. Experti a v přehledech a studiích OECD je také zahrnována mezi tax allowances a nikoli mezi tax credits. Nicméně v daném případě je v anglické legislativě použito označení R&D tax credits.) Malé a střední podniky ve Velké Británii jednak mohou odečíst 150 % uznatelných výdajů na výzkum a vývoj v procesu výpočtu daně (zatímco velké firmy 125 %), jednak mohou dokonce žádat i v případě, že vykazují ztrátu v daném účetním období, o splatný daňový dobropis, který může činit až 24 liber z každých 100 liber uznatelných výdajů na výzkum a vývoj.
- V zemích se slabším systémem daňové kontroly mohou často daňové pobídky podpořit spíše deformující chování zaměřené na vyhýbání se

daním než snahu o produktivní investice. Existuje riziko, že firmy budou některé výdaje (náklady) neoprávněně a nesprávně zařazovat do odpočtu. Taková situace vyžaduje velmi přesné vymezení toho, co se bude, resp. nebude ještě zahrnovat do nákladů výzkumu a vývoje, a rovněž vysoce sofistikovanou daňovou kontrolu.

- Protože jsou daňové pobídky svou povahou nepřímou podporou, fiskální náklady této podpory nejsou v rozpočtu plně zřejmé a to někdy brání politickým rozhodnutím. Finanční přímá podpora na bázi programů a projektů je naopak svými dopady v rozpočtu snadněji pozorovatelná.
- Daňové pobídky jsou na rozdíl od dotací obtížně využitelné k podpoře vytváření klastrů a různých sítí vazeb (networking) veřejných výzkumných institucí, univerzit a průmyslového soukromého sektoru. Nicméně ve světě se již objevují snahy o určité cílené daňové pobídky na podporu spolupráce (společných projektů) mezi univerzitami, veřejnými výzkumnými institucemi a průmyslovými firmami (viz např. Velká Británie, Kanada, Norsko, Japonsko, Španělsko ad.).

7.2 První zkušenosti s daňovou úlevou pro výzkum a vývoj v ČR

V prosinci 2004 byla v ČR přijata poměrně rozsáhlá novela zákona o daních z příjmů (zákon č. 669/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony), která přinesla s platností od 1. 1. 2005 i dlouhodobě prosazované a očekávané úpravy zaměřené na podporu výzkumu a vývoje v soukromém sektoru. V 90. letech (zejména pak do roku 1998) bylo jednoznačně preferováno přímé financování výzkumu formou dotací. V té době bylo zavedeno institucionální a účelové financování výzkumu na základě výběrových řízení a veřejných soutěží pod dohledem pracovníků kompetentních orgánů státní správy. Naprosto byla tehdy odmítána možnost daňových úlev pro

výzkum a vývoj vykonávaný v soukromém sektoru (jedinou výjimkou byl sponzoring ve formě odečitatelných darů na vědu a výzkum, který byl v podstatě zanedbatelně využíván). Sílící tlaky podnikatelské sféry na vytvoření rovnějších konkurenčních podmínek pak později vedly k přijetí pravidel umožňujících výraznější zapojení mimoakademických subjektů do soutěže o účelové prostředky na výzkum a vývoj a do získávání institucionálních prostředků (výzkumné záměry). Tyto změny byly zakotveny v zákoně č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a v jeho třech prováděcích nařízeních vlády. Tím byly rámcově vytvořeny rovnější konkurenční podmínky pro ucházení se o veřejné prostředky vynakládané na výzkum. Se vstupem do EU se pak otevřel i prostor pro úspěšné dotažení požadavků na daňovou úlevu na investice do výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru. Nově zavedená odečitatelná položka od základu daně v podstatě umožnila promítnout vybrané vlastní výdaje (náklady) firmy na výzkum a vývoj do daňového základu podruhé. Nejprve tyto výdaje (náklady) lze odečíst jako běžný výdaj (náklad) a podruhé prostřednictvím odečitatelné položky (viz ustanovení § 34 odstavce 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění).

Na rozdíl od řady zemí, které tuto daňovou pobídku využívají, je však možno ji použít pouze na vlastní výzkum a vývoj (projekty) firem a nelze uvedený odpočet uplatnit na nakoupený (externí) výzkum a vývoj. A tady se právě objevuje jedno z kontroverzních míst české politiky na podporu výzkumu, vývoje a inovací. Klíčovým problémem se v ČR ukazuje transfer poznatků z výzkumu do výrobní a jiné praxe, a proto celá řada opatření Národní politiky výzkumu a vývoje i Národní inovační politiky směřuje do oblasti fungování a posílení efektivní spolupráce univerzit, výzkumných ústavů a průmyslových podniků. Současně však daňová legislativa touto úpravou vytváří určité systémové bariéry této spolupráce. Tato právní úprava vlastně nepodporuje požadovanou spolupráci a posílení vzájemných vazeb soukromého podni-



- katelského sektoru s univerzitami a veřejnými výzkumnými institucemi. Z hlediska používaných inovačních zdrojů tím především znevýhodňuje malé a střední podniky. Přirozeně jde o to, aby bylo možno zakoupit výzkum od jiného subjektu, jen pokud na tento výzkum nebude prokazatelně poskytnuta podpora z veřejných zdrojů a bude probíhat na bázi smluvního vztahu (objednávky). Tak to také obvykle funguje ve vyspělých zemích. Jinak by se opravdu naplnily obavy, že by stát podpořil zejména akademický výzkum dvakrát (jednou přes přímé financování, podruhé zprostředkovaně přes daňovou úlevu u poplatníka) a současně by tak umožnil i jednoznačnou cenovou konkurenční výhodu pro akademický sektor a tím i vnášení nerovností do konkurenčního prostředí.

Po dlouholetém odmítání daňových úlev ve prospěch výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru (bez zřetele k zahraničním tendencím) byla nakonec přijata v ČR daňová úleva, která v evropském srovnání (daňové odpochty od základu daně a daňové dobropisy na podporu soukromých investic do výzkumu a vývoje) patří nyní dokonce k nejvyšším.

U malých a středních podniků by se pak nová daňová úprava měla projevit pozitivně zvláště tehdy, nebude-li poplatník moci uplatnit výše uvedený odpočet v roce, kdy mu nárok na něj vznikl, protože vykázal daňovou ztrátu, nebo základ daně (snížený o nezdanitelné částky a o daňovou ztrátu) je nižší než odpočet. Podle zákona má možnost odpočet, případně jeho zbývající část uplatnit v nejbližším zdaňovacím období, ve kterém vykáže základ daně. Odpočet lze však uplatnit nejvýše ve třech zdaňovacích obdobích bezprostředně následujících po zdaňovacím období, ve kterém nárok na odpočet vznikl (viz ustanovení § 34 odstavce 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění).

Počáteční fáze aplikace této právní úpravy byla také spojena s určitými nejasnostmi v definování výzkumu a vývoje. Nejasnosti na straně jedné

a obavy na straně druhé, jak se bude kontrolovat oprávněnost a správnost výdajů (nákladů) zařazených do odpočtu, vedly správce daně k vydání bližší specifikace odpočtu od základu daně z příjmů ve výši 100 % výdajů vynaložených při realizaci projektů výzkumu a vývoje (Pokyn D-288 Ministerstva financí k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů). V pokynu bylo vymezeno, co se myslí projektem výzkumu a vývoje, a byl stanoven požadavek na jeho písemnou podobu. Dále zde byl vymezen výzkum a vývoj s cílem odlišení od ostatních činností a taxativně byly uvedeny činnosti, které lze a nelze zahrnout mezi činnosti výzkumu a vývoje pro účely odpočtu od základu daně z příjmů. Rov-

něž byl stanoven požadavek na oddělenou evidenci výdajů v členění na jednotlivé projekty; u projektů byla doporučena oponentura. Pokyn také specifikoval období uplatnění výdajů na výzkum a vývoj a další podmínky. Požadavky na projekt výzkumu a vývoje byly pak příslušnou novelou zákona o daních z příjmů zařazeny jako odstavec 5 do zmíněného ustanovení § 34.

Zatím máme k dispozici zkušenosti s poměrně krátkým obdobím existence výše uvedené daňové úlevy. Zveřejněnou vyčíslenou výši využití této daňové úlevy z hlediska dopadu na státní rozpočet (daňové inkaso) a na soukromý sektor máme jen za první rok její existence. Tato výše činila podle údajů Ministerstva financí ČR přes 800 mil. Kč. Část odčitatelné položky ve výši nad 600 mil. Kč poplatníci v roce 2005 pak nevyužili z titulu vykázané ztráty. Oproti původním odhadům, které se

pohybovaly ve výši 3–4 mld. Kč snížení daňového inkasa, jde tedy o číslo podstatně nižší, což vyvolává přirozeně určité uspokojení ze strany Ministerstva financí ČR a jeho bezprostředních zájmů. Celkový dopad na oblast výzkumu a vývoje bude však možno hlouběji hodnotit až po více letech existence této daňové úlevy.

Z dostupných statistických údajů také vyplynulo, že daňovou výhodu využilo více než 500 poplatníků, což je podstatně nižší počet subjektů než těch, které výzkum a vývoj v podnikatelské sféře skutečně provádějí a vykazují. V prvním roce se zřejmě projevila ještě určitá neznalost firem o možnosti využití této nepřímé podpory výzkumu a vývoje a z pozice daňových poradců i určitá opatrnost s ohledem na některé nejasnosti s přesným vymezením hranic výzkumných a vývojových činností. Navíc daňovou certifikaci v oblasti výzkumu a vývoje měl jen nepatrný zlomek z celkového počtu daňových poradců (zhruba 2 %). Projevilo se také to, že malé a střední podniky většinou nedisponují vlastním výzkumem a vývojem a využívají spíše nakupovaný výzkum. U řady projektů započatých před rokem 2005 je také poskytována přímá podpora formou dotací.

Rozhodující podíl na uplatněném odečtu měly velké firmy, které disponují patřičnou výzkumnou a vývojovou základnou (např. Škoda Auto ad.). Tyto firmy získaly odpočet ve výši zhruba 700 mil. Kč. Opět se zde projevila dlouhodobá zahraniční zkušenost, že tuto výhodu nejlépe mohou a dokáží zhodnotit právě velké firmy. Proto již také daňové systémy v řadě zemí (např. Velká Británie, Kanada ad.) uvedenou nepřímou podporu nyní diferencují s ohledem na velikost a ekonomickou sílu firmy. Průběžné signály z podnikatelské sféry naznačovaly také určité změny v chování velkých firem spočívající spíše v posílení vlastního výzkumu a omezení spolupráce se svými výzkumnými „subdavateli“ z řad průmyslových výzkumných ústavů. K omezení dochází i ve spolupráci firem či samostatných výzkumných ústavů s vysokými školami.

Pokud jde o další vývoj, lze v ČR předpokládat růst objemu prostředků získaných firmami for-

mou nepřímého financování jejich výzkumu a vývoje (zejména za předpokladu pokračujícího hospodářského růstu). Podíváme-li se pro srovnání na sousední Rakousko, vidíme, že takováto tendence je reálná. /8/ Částka firmami inkasované daňové úlevy v Rakousku, která se uskutečňuje formou tzv. prémie za výzkum (Forschungsprämie) a osvobozené částky za výzkum (Forschungsfreibetrag), tedy v podstatě kombinací daňového dobropisu a odpočtu ze základu daně, se objemově každoročně zvyšuje. Podle posledního dostupného oficiálního údaje z roku 2005 činila 421 mil. EUR a za rok 2007 má podle odhadů překročit již 500 mil. EUR. Nepřímá podpora je pak od roku 2004 vyšší než objem přímých finančních podpor firemního výzkumu a vývoje alokovaných státem prostřednictvím agentur FWF (Förderung der wissenschaftlichen Forschung), FFG (Forschungsförderungsgesellschaft) a AWS (Austria Wirtschaftsservice). Uvedený vývoj se projevuje sice na příjmové stránce státního rozpočtu snížením inkasa daní z příjmů právnických osob, ale klíčovým důsledkem se stává především efekt používaných daňových úlev pro výzkum a vývoj, který se ukazuje v růstu firemních investic do výzkumu a vývoje a následně i ve zvyšování inovačních aktivit a konkurenceschopnosti firem. Firemní investice do výzkumu a vývoje vzrostly v Rakousku v letech 2000–2007 o 89,4 % (v průměru 9,55 % ročně) na 3,19 mld. EUR a při započtení zahraničních zdrojů firemních investic (zejména ze skupiny Siemens) dosahují nyní zhruba 60 % celkových výdajů na výzkum a vývoj v zemi.

Souhrnně lze pak konstatovat, že po dlouholetém odmítání daňových úlev ve prospěch výzkumu a vývoje v podnikatelském sektoru (bez zřetele k zahraničním tendencím) byla nakonec přijata v ČR daňová úleva, která v evropském srovnání (daňové odpočty od základu daně a daňové dobropisy na podporu soukromých investic do výzkumu a vývoje) patří nyní dokonce k nejvyšším. ČR tak vlastně přešla k druhému extrému a zaujala v této oblasti čelní místo na žebříčku zemí podle tzv. indexu štědrosti (index generosity). Pro velké firmy →

- a zahraniční investory do technologických center a do výzkumu a vývoje může být uvedena daňová pobídka proto i velmi atraktivní. Avšak její řešení postrádá systémový soulad a konzistenci s celkovým nasměrováním výzkumu a vývoje jako zdroje inovací v rámci příslušných vládních dokumentů.

V tomto kontextu se podle našeho názoru jedná zejména o to, aby byla daňová úleva, která se vztahuje na vlastní výzkum a vývoj podnikatelských subjektů, rozšířena i na výzkum a vývoj nakupovaných firmami od vysokých škol a veřejných výzkumných institucí. Tato problematika se již stala také předmětem četných diskusí. Proto se závěrem pokoušíme uvést určité příležitosti i možná rizika (hrozby) související s přijetím tohoto opatření.

Příležitosti:

- Rozvinutí a posílení spolupráce mezi akademickou a podnikatelskou sférou.
- Nastolení rovnějších podmínek pro využití daňové podpory pro výzkum a vývoj v podnikatelském sektoru. Větší šanci k rozvoji a využití výzkumu a vývoje získají i malé a střední podniky (s omezenými finančními zdroji).
- Synergické efekty s implementací operačních programů. Např. malé a střední podniky, které využijí možností programu Potenciál s cílem více rozvinout vlastní výzkum a vývoj, budou s ohledem na své potenciální potřeby a možnosti nuceny v budoucnu i nakupovat některé výsledky výzkumu a vývoje.

- Pro vysoké školy a veřejné výzkumné instituce se rozšíří možnost vícezdrojového financování (budou méně závislé na veřejných prostředcích).
- Další oživení poptávky po výzkumu a vývoji v české ekonomice (v souladu se záměry EU).

Rizika (hrozby):

- Obavy ze zneužití tohoto opatření (prodej výsledků výzkumu a vývoje financovaného z veřejných prostředků, opakovaný prodej, zapojení prostředníků apod.). Na tuto skutečnost poukazuje především Ministerstvo financí ČR s ohledem na některé dosavadní zkušenosti z českého podnikatelského prostředí. Rozhodujícím problémem je zde však dosavadní nedostatečná efektivita správy daní včetně daňové kontroly a jednotného výkladu daní. V tomto směru bude nutno učinit určitá opatření včetně oblasti účetní evidence.
- Posílení snah o další firemní optimalizaci daňového plánování, která může vyústit v nižší výběr daní. K celkově nižšímu výběru daní však nemusí dojít, vezmeme-li v úvahu na základě komerčně úspěšného inovačního procesu další rozvoj podnikání a s ním spojený vyšší obrát a vyšší zisky, a tedy i potenciál budoucích rostoucích příjmů státního rozpočtu (v rovině přímých i nepřímých daní).

LITERATURA A PRAMENY

- /1/ Mráček, K.: *Národní zájmy v oblasti výzkumu a inovací*. Scientia et Societas, 2007, roč. III, č. 1, s. 34–47. ISSN 1801-7118
- /2/ *European Innovation Scoreboard 2006*. February 2007
- /3/ Klvačová, E.: *Fenomén globalizace a soupeření států a regionů v disciplíně konkurenceschopnost*. Scientia et Societas, 2005, roč. I, č. 1, s. 17–38. ISSN 1801-7118
- /4/ *The Global Competitiveness Report 2006–2007*. World Economic Forum, Geneva, 2006
- /5/ *IMD World Competitiveness Yearbook 2007*. IMD, Lausanne, Switzerland
- /6/ *The 2007 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. European Commission, JRC/DG RTD, 2007
- /7/ *Key Figures 2007 on Science, Technology and Innovation*. June 2007
- /8/ Maryška, P.: *Systém podpory vědy, výzkumu a inovací v Rakousku*. Inovační podnikání a transfer technologií, 2007, č. 4

KLÍČOVÁ SLOVA

výzkum a vývoj, inovace, financování, daňová úleva, catching-up, indikátory

ABSTRACT

The article is focused on catching-up political strategy in the context of national, regional and EU R&D and innovation policies. The analytical attention is devoted mainly to the using of comparative indicators and to the trends in the financing of business R&D. Further it is showing, how public support for business R&D is changing.

KEYWORDS

research and development, innovation, financing, tax allowance, catching-up, indicators

JEL CLASSIFICATION

O30, O31, O32, O33, O38



Rozpočtové důsledky ekonomické transformace České republiky

► Ing. Jiří Dupal, Ing. Patrik Cupák » Katedra mezinárodního obchodu, Fakulta mezinárodních vztahů
Vysoké školy ekonomické v Praze¹

* 1. Česká konsolidační agentura – historie, účel

Českou konsolidační agenturu (dále jen ČKA) předcházelo vytvoření speciální banky pro právnické osoby bez pobočkové sítě, která byla založena 25. února 1991 Ministerstvem financí ČSFR pod názvem Konsolidační banka, státní peněžní ústav (KOB) a pracovala s omezeným rozsahem bankovní licence.²

Hlavním úkolem této banky bylo řešit důsledky některých rozhodnutí z doby centrálně plánované ekonomiky před rokem 1989. Po svém založení převzala KOB pohledávky za úvěry na tzv. trvale se obracející zásoby (TOZ) – což byl specifický druh úvěrů ze systému centrálně plánované ekonomiky – v celkovém rozsahu 110,8 mld. Kčs za více než 6 tis. klientů. V roce 1992 banka odkoupila další méně bonitní pohledávky z období před rokem 1990 v objemu zhruba 15 mld. Kčs.

23. února 1993 zahájila činnost Konsolidační banka Praha, s. p. ú. (KOBP) jakožto nástupnická organizace Konsolidační banky, s. p. ú., která byla rozdělena vlivem rozpadu federace na dva autonomní subjekty – český a slovenský. Na českém území se až do roku 2000 KOBP specializovala na správu převzatých a odkoupených pohledávek od obchodních bank, dále se pak zaměřovala i na financování rozvojových projektů, kde byl významným či hlavním aktérem stát, jako např. přímá

podpora a investice do veřejně prospěšných projektů v oblastech dopravní, spojové a vodohospodářské infrastruktury a ekologie. Ke konci roku 2000 došlo k vyvedení těchto aktivit z KOBP do Českomoravské záruční a rozvojové banky, a to v souvislosti s konsolidací transformačních institucí v ČR.

Ke dni 1. 9. 2001 KOBP zanikla a nahradila ji Česká konsolidační agentura (ČKA), vytvořená na základě speciálního zákona č. 239/2001 Sb. Jednalo se o finanční instituci nebankovního typu, která nepřijímala vklady od veřejnosti ani neposkytovala úvěry. Ze zákona vyplýval její předmět činnosti:³

- a) nákup, prodej a správa pohledávek a dalších vybraných aktiv,
- b) restrukturalizace obchodních společností a jiných právnických osob stanovených rozhodnutím vlády,
- c) nákup, prodej a úschova cenných papírů,
- d) úschova zástav věcí movitých,
- e) vedení účtů právnickým a fyzickým osobám, které měly závazky vůči Agentuře, a to do souhrnné výše jejich závazků,
- f) finanční a ekonomické poradenství,
- g) získávání finančních zdrojů z finančního trhu,
- h) další činnost podle rozhodnutí Ministerstva financí, která souvisela s předchozími body.

Činnost ČKA musela vyhovovat zvláštnímu právnímu předpisu upravujícímu veřejnou podporu, dále pak byla ČKA oprávněna využít veškerá

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

² <http://www.kobp.cz/cz/profil/histor.htm>

³ Zákon o ČKA č. 239/2001 Sb., v platném znění

práva, možnosti a nástroje, jimiž disponovala KOBP, s čímž souvisela povinnost dokončit veškeré aktivity a obchody KOBP. Jednalo se o vypořádání zbytkového portfolia KOBP, dokončení operací souvisejících s finanční sanací vybraných společností z infrastruktury zdravotnictví a dopravy stanovených rozhodnutím vlády ČR a řešení negativních dopadů vyplývajících z dalšího postupu privatizace bank, které nastaly zejména v souvislosti s následujícími skutečnostmi.⁴

V souladu se smlouvou o plánu restrukturalizace, uzavřenou mezi KOBP jako právním předchůdcem ČKA, Československou obchodní bankou, a. s. (ČSOB) a Ministerstvem financí ČR (Smlouva s ČSOB), byla ČKA na žádost ČSOB povinna přijmout vybraná aktiva získaná ČSOB v rámci převzetí Investiční a Poštovní banky, a. s. (IPB). KOBP uzavřela smlouvu o restrukturalizaci a ručení týkající se převzetí úvěrových rizik z nekvalitních rozvahových a podrozvahových aktiv České spořitelny, a. s., a společností CORFINA, a. s., CORFINA TRADE, s. r. o. a CF Danube Leasing, s. r. o. (skupina ČS). KOBP jako poskytovatel garance uzavřela s Komerční bankou, a. s. (KB) jako beneficentem smlouvu o garanci za vybraná riziková (nestandardní, pochybná a ztrátová) aktiva beneficenta.

Podle uvedených smluv s ČSOB, ČS a KB a podle příslušných usnesení vlády ČR k finanční sanaci subjektů se strategickým zájmem státu v tíživé finanční situaci převzaly KOBP a posléze ČKA v období 2001–2006 od státní organizace Správa železniční dopravní cesty, zdravotních pojišťoven, ČS, ČSOB a KB nebonitní aktiva v účetní hodnotě 198,1 miliardy Kč.

O průběhu další činnosti ČKA bylo rozhodnuto dne 14. 1. 2004 usnesením vlády ČR č. 45, kdy došlo k rozhodnutí, že činnost ČKA k 31. 12. 2007 skončí, což znamenalo výrazné zkrácení původně zamýšlené doby existence (původně do konce roku 2011). Vlivem tohoto rozhodnutí bylo nutno přehodnotit všechny dosavadní postupy vymáhání

pohledávek a vytvořit novou strategii, která by umožnila co největší výtěžnosti jejich vypořádání. Proto byl vypracován a následně implementován tzv. Projekt 2007 (viz box 1), kdy jednou z částí Projektu 2007 byl řízený zánik dceřiných společností během roku 2006. Na základě smluv převzala ČKA ve smyslu § 153c obchodního zákoníku jako jediný společník zanikajících společností Konpo, s. r. o., a Česká finanční, s. r. o. jmění uvedených společností. Obě společnosti tak zanikly bez likvidace k datu 31. 8. 2006.⁵

ČKA ze zákona zanikla k 31. 12. 2007 bez likvidace a jejím právním nástupcem se stal stát zastoupený Ministerstvem financí, na které přešla práva a závazky. Během roku 2007 došlo k vyřešení vybraných právně vadných pohledávek z tzv. zbytkového portfolia ČKA. Toto se realizovalo pomocí obchodní společnosti s ručením omezeným, založené na základě vládního usnesení ze dne 28. 2. 2007 č. 176, do které ČKA následně převáděla majetek státu, s nímž byla příslušná hospodařit. Další krok spočívá v privatizaci této společnosti na základě jednokriteriálního veřejného výběrového řízení, s vítězem schvalovaným vládou ČR.

2. *Financování ČKA a role Ministerstva financí ČR, metodika vykazování ve státním rozpočtu*

V předchozím textu byla nastíněna historie a účel vzniku ČKA. Jak byla ČKA financována, uvádí následující body vyplývající ze zákona č. 239/2001 Sb. Jednalo se zejména o:

- a) kapitál a fondy ČKA,
- b) příjmy z vlastní činnosti,
- c) cizí zdroje získané na finančních trzích,
- d) prostředky získané emisí dluhopisů, jejichž výše nesměla překročit 30 % bilanční sumy ČKA ke konci předchozího roku,
- e) prostředky získané emisí státních dluhopisů,
- f) prostředky Fondu národního majetku ČR.



⁴ Výroční zpráva ČKA 2006

⁵ Výroční zpráva ČKA 2006

→ Významnou roli v chodu ČKA hrálo rovněž Ministerstvo financí ČR, které vykonávalo podle zákona tyto činnosti⁶:

- po schválení dozorčí radou schvalovalo stanovy ČKA, jejich změny a doplnění,
- schvalovalo na návrh představenstva a po vyjádření dozorčí rady účetní závěrku, včetně přidělení do rezervního fondu a ostatních účelových fondů, ověřenou auditorem, a rozdělení a použití zisku,
- ukládalo ČKA úkoly související se zabezpečováním předmětu její činnosti a kontrolovalo jejich plnění,
- rozhodovalo o způsobu úhrady ztráty ČKA,
- schvalovalo na základě návrhu představenstva záměr na obstarání prostředků pro financování ČKA na finančním trhu,
- kontrolovalo činnost ČKA způsobem stanoveným zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole,
- schvalovalo po předchozím souhlasu vlády rozhodnutí ČKA o prodeji části podniku ČKA.

Na problematiku vykazování ztráty z hospodaření ČKA je možno pohlížet následujícím způsobem.⁷ Ztráta z hospodaření ČKA, která byla hrazena především ze státního rozpočtu a v okamžiku úhrady ovlivňovala i jeho deficit a dluh (GFMS 1986, Metodologie vládní finanční Statistiky – MMF), vznikala zejména z přebírání nebonitních aktiv na základě rozhodnutí vlády. Podle metodiky ESA 95 (Metodologie národních účtů – Eurostat) bylo saldo ČKA (resp. vládního sektoru) negativně ovlivněno nikoli ve výši takto vzniklé ztráty, ale zachycením kapitálového transferu, který vyjadřoval rozdíl mezi odhadem tržní ceny aktiva a jeho pořizovací ceny. Tato částka byla stanovena ve výši opravných položek, které ČKA k těmto aktivům vytvářela. Zaúčtování bylo provedeno vždy v tom roce, kdy docházelo k převzetí nových aktiv.

Z údajů k 31. 12. 2006 vyplývá, že ČKA dosáhla v roce 2006 ztrátu ve výši 1319 mil. Kč (graf 1). Toto bylo zapříčiněno zejména náklady na převzetí jmění společností Česká finanční, s. r. o.

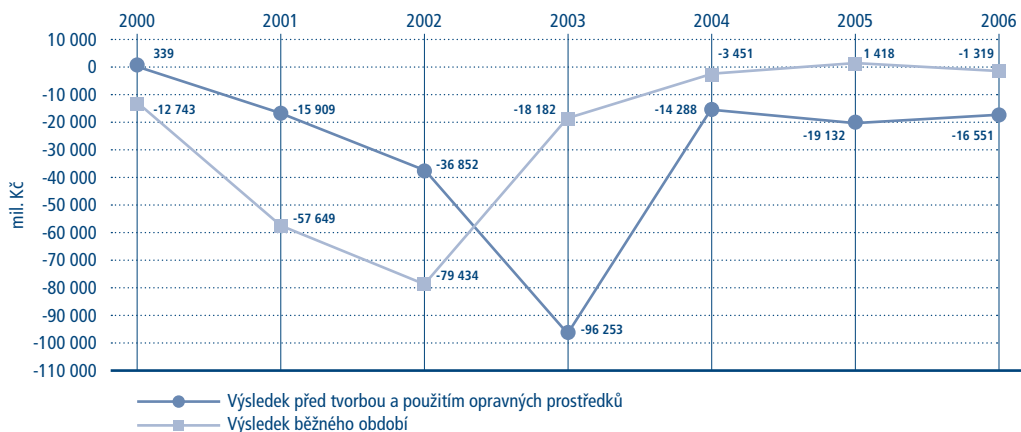
Box č. 1 » Projekt 2007



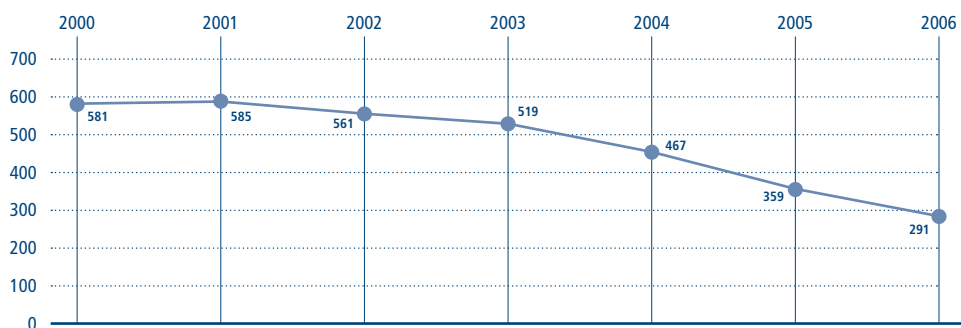
Pramen: ČKA, www.czca.cz

⁶ Zákon č. 239/2001 Sb. o ČKA

⁷ Ministerstvo financí ČR

Graf č. 1 » Hospodářský výsledek ČKA v letech 2000–2006 (v mil. Kč)

Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

Graf č. 2 » Průměrný počet zaměstnanců ČKA v letech 2000–2006

Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

a Konpo, s. r. o. (celková ztráta těchto společností k 31. 8. 2006 činila zhruba 1152 mil. Kč),⁸ což souviselo s tzv. Projektem 2007 (box 1). Dalšími položkami, které významnou měrou přispěly k tomuto výsledku, byl záporný dopad z odpisu pohledávek -428,1 mil. Kč (ztráta kryta rezervním fondem), saldo z prodeje a přecenění cenných pa-

pírů -1000,8 mil. Kč a kladný dopad z postoupení pohledávek 459,1 mil. Kč.⁹

V grafu 2 je možno vypořizovat výrazný pokles zaměstnanců ČKA zejména od roku 2004, kdy byl schválen Projekt 2007. Cílem personální činnosti byla stabilizace zaměstnanců potřebných pro řádné a kvalitní ukončení činnosti ČKA v roce 2007. →

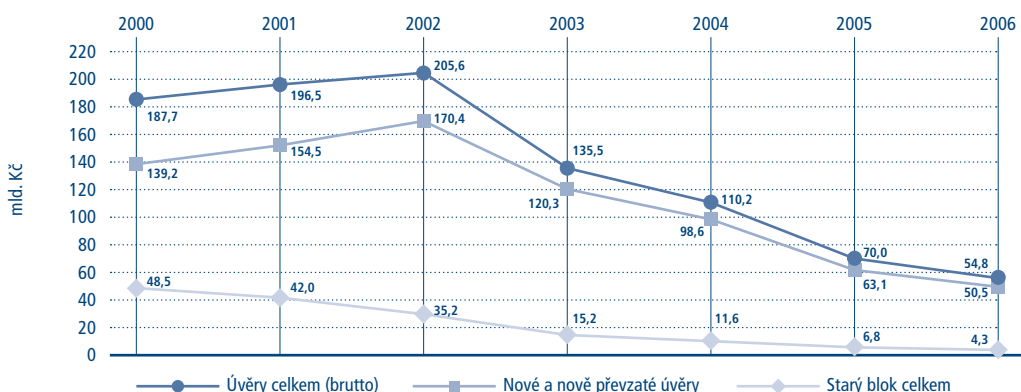
⁸ Výroční zpráva ČKA 2006⁹ Výroční zpráva ČKA 2006

→ Graf 3 ukazuje od roku 2002 trvalý pokles poskytnutých úvěrů klientům, které dosáhly k 31. 12. 2006 výše 54,8 miliard Kč hrubé účetní hodnoty pohledávek. Většinou se jednalo o pohledávky převzaté od subjektů v nepříznivé finanční situaci, zejména od bank, dále šlo o úvěry na družstevní bytovou výstavbu, státním institucím nebo úvěry strategicky významným společnostem či obcím. Co se týče struktury těchto úvěrů z hlediska hrubé účetní hodnoty, převažovaly klasifikované úvěry soukromým právnickým a fyzickým osobám s 86,5% podílem ve výši 47,4 miliardy Kč. Standardní úvěry činily 7,4 miliardy Kč hrubé účetní hodnoty.¹⁰ Během roku 2006 se pomocí efektivních a účinných postupů vymáhání a odprodeje pohledávek

a vypořádáním dalších aktiv podařilo snížit bilanční sumu ČKA z 63,6 miliardy Kč na 35 miliard Kč k 31. 12. 2006 (graf 4).

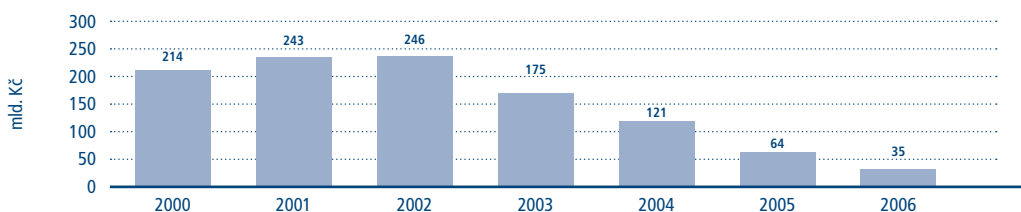
KOBP, s. p. ú. jakožto státní peněžní ústav neemitovala akcie a od roku 1994 disponovala 5,95 mld. Kč základního kapitálu. Tento kapitál byl vygenerován na základě příslušných vládních usnesení převodem ze základního kapitálu federální Konsolidační banky, dotacemi z FNM ČR, z rezervního fondu banky, převodem z rozdělení zisku a vkladem zakladatele. Základní kapitál KOBP, s. p. ú. ve výši 5,95 mld. Kč byl stoprocentně splacen. ČKA jej v souvislosti s transformací převzala od KOBP, s. p. ú. a do 31. 12. 2006 se jeho výše nezměnila.

Graf č. 3 » Úvěrové pohledávky ČKA v letech 2000–2006 (v mld. Kč)



Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

Graf č. 4 » Vývoj bilanční sumy ČKA v letech 2000–2006 (v mld. Kč)



Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

¹⁰ Výroční zpráva ČKA 2006

Tabulka č. 1 » Vývoj KOBP/ČKA v číslech v letech 1996–2006

	KOB Praha, s. p. ú. (česká)							ČKA				
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Agregovaná bilance												
Souhrnné vybrané položky (mld. Kč)												
Vybraná aktiva												
Vklady a úvěry u bank (netto)	7,2	9,5	13,6	15,6	20,9	32,4	53,3	2,3	0,5	0,02	0,009	
Úvěry celkem (netto)	69,3	79,3	97,0	101,5	122,3	123,8	85,8	62,2	41,0	16,5	11,2	
Cenné papíry netto (dluhové, akcie, podílové listy)	18,8	17,6	15,4	15,4	0,3	4,8	2,6	13,3	6,1	3,4	3,0	
Majetkové účasti (netto)	10,5	8,6	9,1	9,9	5,6	3,9	5,0	5,0	5,1	4,4	4,2	
Vybraná pasiva												
Redistribuční úvěr	36,8	36,8	32,4	28,3	12,8	11,7	10,7	9,7	8,8	0	0	
Závazky k bankám	25,6	41,0	57,4	101,1	110,9	102,6	102,0	84,9	40,5	22,1	5,4	
Závazky ke klientům	8,5	5,9	3,8	4,5	11,7	29,3	30,3	8,1	11,6	0,8	0,6	
Emitované cenné papíry	2,0	9,0	14,0	14,0	14,0	13,9	33,3	43,6	40,5	20,5	15,2	
Rezervy	6,3	6,3	6,3	7,4	13,0	44,0	38,4	4,0	2,6	0,4	0,3	
Rezervní fondy	32,2	31,5	31,4	31,4	31,4	29,3	26,0	23,0	10,8	8,8	5,8	
Základní kapitál	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	
Bilanční suma celkem	114,8	129,7	141,1	195,7	214,2	242,7	246,4	174,5	121,0	63,6	35,0	
Úvěrové portfolio (mld. Kč)												
Úvěry na TOZ	42,3	39,4	37,7	33,0	29,5	25,9	21,7	9,9	7,8	3,8	2,9	
Odkoupené úvěry (KB, IB)	9,9	9,2	9,1	8,4	8,0	6,0	5,3	3,4	2,0	1,6	0,9	
Restrukturalizované	8,6	10,8	11,2	11,9	11,0	10,1	8,1	1,9	1,8	1,4	0,5	
Starý blok celkem	60,8	59,4	58,0	53,3	48,5	42,0	35,2	15,2	11,6	6,8	4,3	
Nové a nově převzaté úvěry	18,2	34,7	67,0	107,5	139,2	154,5	170,4	120,3	98,6	63,1	50,5	
z toho: převzaté úvěry na DBV	–	–	15,0	13,7	12,6	11,5	10,4	9,5	8,6	7,7	6,9	
rozvojové úvěry EIB	–	–	12,9	18,0	–	–	–	–	–	–	–	
od IPB/ČSOB	–	–	–	–	–	23,3	80,3	55,3	46,3	35,8	27,6	



Tabulka č. 1 (dokončení)

	KOB Praha, s. p. ú. (česká)						ČKA					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Agregovaná bilance												
Souhrnné vybrané položky (mld. Kč)												
Úvěry celkem (brutto)	79,0	94,1	125,0	160,8	187,7	196,5	205,6	135,5	110,2	70,0	54,8	
Opravné položky	-9,7	-14,8	-28,1	-59,3	-65,4	-72,7	-119,8	-73,3	-69,2	-53,5	-43,6	
Úvěry celkem (netto)	69,3	79,3	97,0	101,5	122,3	123,8	85,8	62,2	41,0	16,5	11,2	
Počet úvěrových klientů												
Klienti TOZ	3 752	3 625	3 655	3 246	2 164	1 809	1 353	652	557	263	187	
Klienti celkem (bez skup. klienta DBV)	4 044	3 950	4 045	4 748	3 808	4 811	4 996	3 580	4 878	5 027	1 852	
Portfolio cenných papírů (mld. Kč)												
Dluhové cenné papíry	18,6	17,4	15,4	15,4	0,3	3,1	1,1	1,5	0,5	0,5	0	
Akcie, podílové listy a ostatní podíly	0,2	0,2	0	0	0	1,7	1,5	11,8	5,6	2,9	3,0	
Cenné papíry celkem	18,8	17,6	15,4	15,4	0,3	4,8	2,6	13,3	6,1	3,4	3,0	
Majetkové účasti (mld. Kč)												
Majetkové účasti brutto	10,6	14,1	15,4	14,9	11,5	10,8	13,3	13,4	9,6	6,3	5,6	
Opravné položky	-0,1	-5,5	-6,3	-5,0	-5,8	-6,9	-8,4	-8,4	-4,5	-1,9	-1,5	
Majetkové účasti netto	10,5	8,6	9,1	9,9	5,7	3,9	5,0	5,0	5,1	4,4	4,1	
Vývoj hospodářského výsledku (mld. Kč)												
Zisk/ztráta před tvorbou a užitím opravných položek a rezerv	0,8	0,1	-0,3	-4,7	0,3	-15,9	-36,9	-96,3	-14,3	-19,1	-16,6	
z toho: ČKA	-	-	-	-	-	-3,3	-	-	-	-	-	
Zisk/ztráta běžného období (po odečtení daně z příjmů)	-5,1	-10,4	-14,4	-36,1	-12,7	-57,6	-79,4	-18,2	-3,5	1,4	-1,3	
z toho: ČKA	-	-	-	-	-	-16,1	-	-	-	-	-	

Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

Tabulka č. 2 » Přehled tvorby a struktury základního kapitálu KOBP/ČKA

Datum	Výše kapitálu (v mil. Kč)	Zvýšení (v mil. Kč)	
21. 2. 1991		10,00	vklad zakladatele
31. 12. 1991	10,00		
		20,00	ze zisku 1991
		970,00	z rezervního fondu
		990,00	celkem
31. 12. 1992	1 000,00		
		3 000,00	obligace FNM
		414,01	vklad zakladatele (hmotný majetek)
		585,99	z rezervního fondu banky
		4 000,00	celkem
31. 12. 1993	5 000,00		
		950,00	ze zisku 1993
30. 6. 1994	5 950,00		

Pramen: Výroční zpráva ČKA 2006

3. Fond národního majetku ČR – historie, účel

Fond národního majetku České republiky (FNM) vznikl 24. května 1991. Byl zřízen zákonem České národní rady č. 171/1991 Sb. za účelem urychlení privatizace státního majetku podle podmínek stanovených legislativou pro převod státního vlastnictví na další subjekty. Tato privatizační rozhodnutí vydávalo Ministerstvo financí (dříve Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR), nebo tak činila vláda ČR. Privatizací získané prostředky byly majetkem FNM, nikoliv státního rozpočtu, a měly být použity v souladu s legislativou. Jejich hlavním úkolem byla absorpce problémů z minulého režimu a posílení transformačního procesu, který spočíval v implementaci vládních programů v oblasti restrukturalizace jednotlivých ekonomických sektorů, oddlužování privatizovaných podniků, vypořádání pohledávek spojených s restitucemi, odstranění ekologických zátěží, rozvoj infrastruktury, transformace a stabilizace ban-

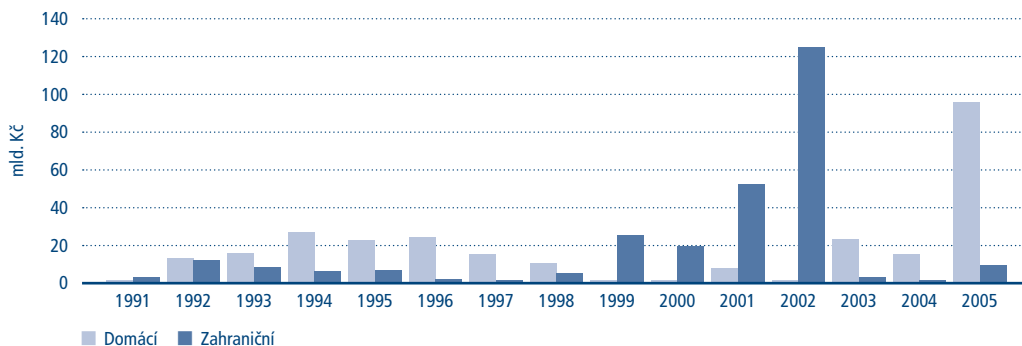
kovního sektoru či zvýšení stability penzijního účtu státního rozpočtu. Dále bylo potřeba financovat i výdaje spojené s dočasnou správou privatizovaného majetku.

Při privatizaci státního majetku FNM postupoval následovně. V případě přímého prodeje majetku předem určenému nabyvateli FNM připravil a uzavřel kupní smlouvu, v případě prodeje majetku ve veřejné dražbě nebo veřejné obchodní soutěži zabezpečil jejich přípravu a průběh atd. Pokud se privatizace prováděla vložením státního majetku do akciových společností a následným prodejem jejich akcií, FNM nejprve založil akciovou společnost a stal se jejím hlavním akcionářem a následně tyto akcie prodal nebo převáděl dále.

FNM byl pod přímou kontrolou Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které předkládal svůj rozpočet a zprávu o hospodaření. Poslanecká sněmovna rovněž volila nejvyšší orgány FNM, kterými byly prezidium a dozorčí rada. Jelikož FNM ČR téměř splnil svoji úlohu transformační instituce (zejména pak jako privatizační fond) →

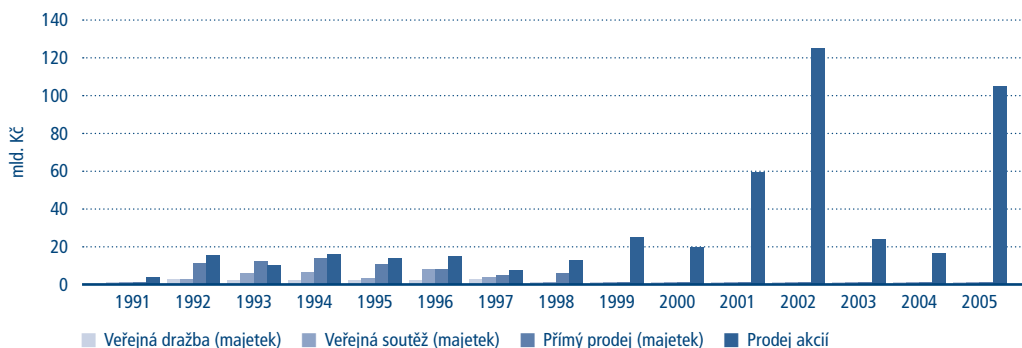
{5/8}

→ **Graf č. 5 » Příjmy FNM ČR z prodeje majetku a akcií v Kč v dělení na domácí a zahraniční investory (v mld. Kč)**



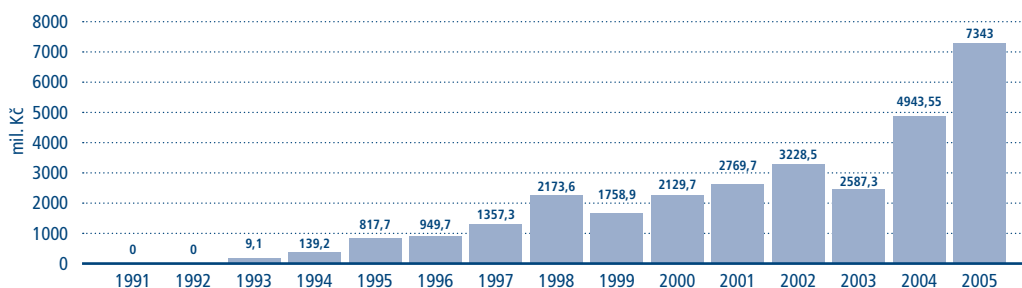
Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Graf č. 6 » Příjmy FNM ČR z prodeje majetku a akcií od počátku privatizace do konce roku 2005 (v mld. Kč)



Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Graf č. 7 » Výše úhrad FNM ČR za likvidace ekologických zátěží od počátku privatizace do konce roku 2005 (v mil. Kč)



Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Od začátku privatizace, systémově pak od roku 1993 do konce roku 2005, poskytl FNM garance na odstranění ekologických škod 272 privatizovaným subjektům.

a dokončil převážnou část privatizace státního majetku, byla jeho činnost ukončena bez likvidace k 31. 12. 2005. Za právního nástupce FNM byl zákonem určen stát zastoupený Ministerstvem financí, na které poté přešel veškerý majetek FNM, zůstatky na účtech a veškeré jeho pohledávky a závazky.¹¹

4. Statistické údaje FNM

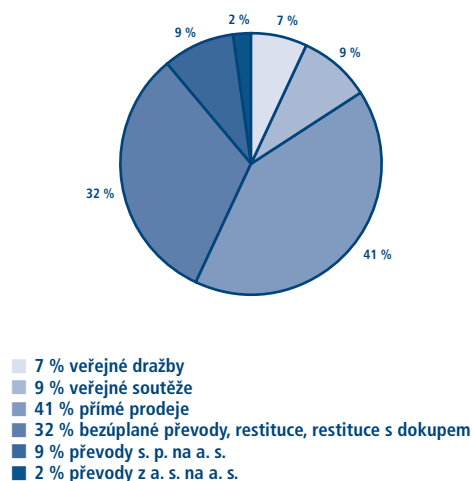
V grafu 5 lze vidět vývoj příjmů z prodeje majetku a akcií vlastněných FNM při prodeji jak zahraničním, tak i domácím subjektům. Do roku 1998 je možné vypočítat zajímavý jev, a sice že převládá prodej majetku domácím subjektům; výjimku tvoří rok 1991, kdy došlo k privatizaci Škody Auto. Po nástupu sociální demokracie do vlády se tento trend změnil a na řadu přišli zahraniční investoři. Privatizovaly se zejména nákladně sanované banky a roku 2002 Transgas.

Graf 6 znázorňuje obdobnou situaci, avšak zde jsou zobrazeny příjmy FNM z prodeje majetku a akcií dělené podle způsobu privatizačních metod.

Jedním z důvodů založení FNM bylo i to, že FNM měl přispívat k odstraňování ekologických zátěží zejména na privatizovaném majetku. Na základě rozhodnutí vlády ČR byly uzavřeny s nabyvateli privatizovaného majetku smlouvy na vyrovnání ekologických závazků, na jejichž základě byly těmto subjektům poskytnuty tzv. garance na odstranění ekologických škod. Od začátku privatizace, systémově pak od roku 1993 do konce roku

2005, poskytl FNM garance na odstranění ekologických škod 272 privatizovaným subjektům.¹² Tyto garance FNM schválené vládou ČR od roku 1991 do 31. 12. 2005 činily 146 262 mil. Kč. V grafu 7 je vidět objem finančních prostředků poskytnutých FNM k odstranění těchto ekologických zátěží, a to od počátku privatizace až do konce roku 2005. Celkové výdaje FNM na sanaci starých ekologických škod představovaly za období od roku 1991 do 31. 12. 2005 částku 27 368 mil. Kč.¹³

Graf č. 8 » Privatizační jednotky k privatizaci dle druhu transformace od počátku privatizace do konce roku 2005



Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005



¹¹ Výroční zprávy FNM ČR

¹² Výroční zprávy FNM ČR

¹³ Výroční zprávy FNM ČR

→ Graf 8 ukazuje, kolik privatizačních projektů převzal FNM od Ministerstva financí od počátku privatizace, tj. od roku 1991. Celkem se jednalo o 6853 privatizačních projektů se 16 749 privatizačními jednotkami. Privatizace byla ukončena u 16 599 privatizačních jednotek. Celkově byla ukončena privatizace u 6751 privatizačních projektů, tzn. že bylo realizováno celkem 98,51 % převzatých privatizačních projektů. K 31. 12. 2005 zůstalo rozpracováno 102 projektů se 150 privatizačními jednotkami.¹⁴ Předaným privatizačním projektem se rozumí projekt, u kterého bylo vydáno vládou ČR nebo Ministerstvem financí rozhodnutí o privatizaci a FNM jej převzal k realizaci. Na druhou stranu ukončeným privatizačním projektem se rozumí projekt, podle kterého byla uzavřena kupní smlouva nebo dohoda o vydání věci nebo smlouva o bezúplatném převodu majetku či akcií nebo byla ukončena dražba.

5. Souhrn peněžních příjmů a výdajů k ukončení FNM dne 31. 12. 2005

5.1 Velká privatizace

Během celé privatizace utržil FNM ve velké privatizaci k 31. 12. 2005 celkem 633 376 561 093 Kč, na druhou stranu celkové výdaje činily 573 896 336 515 Kč. K 31. 12. 2005 vykazoval FNM konečný zůstatek peněžních prostředků z velké privatizace 59 480 224 578 Kč (tabulka 3).

Během celé privatizace utržil FNM ve velké privatizaci k 31. 12. 2005 celkem 633 376 561 093 Kč, na druhou stranu celkové výdaje činily 573 896 336 515 Kč.

Tabulka 4 ukazuje, jakým subjektem (domácím či zahraničním) byly příjmy generované a jakým druhem prodeje získané. Za prodej majetku a akcií do zahraničí získal FNM celkem 354 231 071 656 Kč, tj. 66,37 % příjmu z privatizace majetku a akcií.

Struktura ostatních příjmů FNM od počátku privatizace je uvedena v tabulce 5.

Tabulka 6 znázorňuje celkové výdaje FNM v rámci privatizace, které dosáhly částky 573 896 336 515 Kč. Z této sumy je zajímavé, že částka 91 725 476 737 Kč směřovala zpět do ČKA, zejména k očištění privatizovaných peněžních ústavů.

5.2 Malá privatizace

Tabulka 7 uvádí přehled peněžních příjmů a výdajů tzv. zvláštního účtu malé privatizace v Kč.

Účetní hodnota majetku FNM k 31. 12. 2005 (tabulka 8) činila celkem 148 695 063 tis. Kč. Z toho účetní hodnota majetku, který byl ve správě FNM, činila 4 667 386 tis. Kč (Federální fond národního majetku a zvláštní účet MSNMP, malá privatizace).¹⁵

Tabulka 9 ukazuje, že v letech 2004 a 2005 inkasované příjmy z realizace aktiv (tj. výnosy z prodeje, inkaso úroků atd.) poprvé převýšily vynaložené náklady a tím došlo ke snížení celkových nákladů, které stát ve sledovaném období vynaložil v souvislosti s realizací nestandardních politik¹⁶.

¹⁴ Výroční zprávy FNM ČR

¹⁵ Výroční zprávy FNM ČR

¹⁶ Analýza transformačních nákladů 1991–2005, Ministerstvo financí ČR (www.mfcr.cz)

Tabulka č. 3 » Peněžní příjmy a výdaje od počátku existence FNM ČR (v Kč)

	1991–2004	2005	Celkem
Příjem z prodeje majetku a akcií	428 436 271 498	105 285 478 602	533 721 750 100
Příjem z úvěru	36 410 267 000	–	36 410 267 000
Ostatní příjmy	55 553 601 179	7 690 942 814	63 244 543 993
Příjem celkem	520 400 139 677	112 976 421 416	633 376 561 093
Výdaje celkem	514 026 519 504	59 869 817 011	573 896 336 515
Saldo příjmů a výdajů	6 373 620 173	53 106 604 405	59 480 224 578

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Tabulka č. 4 » Získané prostředky od počátku existence FNM ČR dle jejich původu (v Kč)

Druh transformace	Prodej TUZEMSKO	Prodej ZAHRANIČÍ
Veřejná dražba (prodej majetku)	6 987 639 031	88 500 000
Veřejná soutěž (prodej majetku)	21 267 336 640	65 000 000
Přímý prodej majetku	46 783 697 828	5 219 312 642
Prodej akcií	104 452 004 942	348 858 259 014
Celkem	179 490 678 444	354 231 071 656

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Tabulka č. 5 » Ostatní příjmy od počátku existence FNM ČR (v Kč)

	1991–2004	2005	Celkem
Dividendy	34 469 477 354	4 734 087 606	39 203 564 960
Výnosy z prodeje investičních kuponů	8 765 495 169	–	8 765 495 169
Úroky	7 852 179 556	617 873 298	8 470 052 854
Ostatní	4 466 449 100	2 338 981 910	6 805 431 010
Celkem	55 553 601 179	7 690 942 814	63 244 543 993

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Tabulka č. 6 » Celkové výdaje od počátku existence FNM ČR (v Kč)

	1991–2004	2005	Celkem
Úhrady dle zákonů o státním rozpočtu	70 506 462 764	–	70 506 462 764
Dotace Státnímu fondu dopravní infrastruktury	91 600 000 000	34 800 000 000	126 400 000 000
Dotace Státnímu fondu rozvoje bydlení	30 700 000 000	2 493 000 000	33 193 000 000
Převod do státních finančních aktiv MF ČR	–	653 000 000	653 000 000
Finanční podpora projektů rozvoje území pro průmyslové využití (MPO ČR)	–	414 515 400	414 515 400
Převod na Správu železniční dopravní cesty	–	112 907 483	112 907 483
Česká inkasní, s. r. o. – doplnění zdrojů	42 583 754 350	–	42 583 754 350



→ Tabulka č. 6 (dokončení)

	1991–2004	2005	Celkem
Peněžní vklad – úpis akcií, nákup akcií	53 019 221 778	1 150 000 000	54 169 221 778
Splátky úvěrů	36 410 267 000	–	36 410 267 000
Splátka obligací „oddlužení podniků“	22 200 000 000	–	22 200 000 000
Úhrada závazků privatizovaných subjektů			
– ekologické závazky	22 640 785 003	7 211 318 199	29 852 103 202
– ostatní závazky dle privat. projektů a usnesení vlády	2 470 500 536	-12 092 028	2 458 408 508
ČKA – stabilizační program bankovního sektoru (Česká finanční, s. r. o.)	17 772 042 669	-500 452 886	17 271 589 783
Splátka krátkodobých obligací „posílení rezervního fondu ČKA“	16 000 000 000	–	16 000 000 000
Splátka obligací „posílení rezervního fondu ČKA“	15 000 000 000	–	15 000 000 000
ČKA – restrukturalizace aktiv KB, a. s. (Konpo, s. r. o.)	21 144 921 799	10 080 240 092	31 225 161 891
ČKA – garance za vybraná aktiva KB, a. s.	4 984 291 814	-384 296	4 983 907 518
ČKA – restrukturalizace aktiv ČS, a. s.	8 705 736 092	-874 816 938	7 830 919 154
ČKA – zdravotní pojišťovny	1 475 746 338	-80 512 352	1 395 233 986
ČKA – restrukturalizace a. s. ČKD VAGONKA STUDÉNKA	611 389 554	–	611 389 554
ČKA – restrukturalizace a. s. Spolana Neratovice	397 145 800	–	397 145 800
ČKA – ztráta z prodeje majetkové účasti Koramo	146 645 512	–	146 645 512
ČKA – Západočeská energetika, a. s.	508 710 785	–	508 710 785
ČKA – ztráta z prodeje společnosti Unipetrol, a. s.	–	402 592 754	402 592 754
Splátka obligací „kapitálové posílení ČKA“	3 000 000 000	–	3 000 000 000
Splátka obligací „rekapitalizace bank“	7 800 000 000	–	7 800 000 000
Úroky z dluhopisů	7 537 915 464	–	7 537 915 464
Úhrada závazků zemědělských podniků dle usnesení vlády č. 266/1994	7 051 000 000	–	7 051 000 000
Převod peněžních prostředků na účet správy FNM ČR	4 539 588 476	670 542 946	5 210 131 422
Vypořádání restitučních náhrad, směny FNM ČR	3 550 005 282	178 087 045	3 728 092 327
Úroky z úvěrů	2 326 489 592	–	2 326 489 592
Dotace hospodaření zbytkových státních podniků	1 781 905 030	-2 076 589	1 779 828 441
Převod prostředků získaných z prodeje akcií NIF na nadace	2 618 456 745	–	2 618 456 745
Dotace rozpočtu Pozemkového fondu	1 130 094 286	–	1 130 094 286
Kurzové rozdíly z konverze měny EUR na CZK	7 324 756 415	1 472 141 322	8 796 897 737
Kurzové rozdíly z přecenění devizového privatizačního účtu	1 058 785	1 464 070 715	1 465 129 500
Ostatní výdaje	6 487 627 635	237 736 144	6 725 363 779
Celkem	514 026 519 504	59 869 817 011	573 896 336 515

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Tabulka č. 7 » Příjmy a výdaje „zvláštního účtu“ malá privatizace (v Kč)

	1991–2004	2005	Celkem
Příjem z malé privatizace (včetně ostatních příjmů)	34 256 622 072	108 386 932	34 365 009 004
Úroky	15 261 690 771	22 077 643	15 283 768 414
Dodatkový odvod (vratka) daně z úroků	-157 946 196	7 097 438	-150 848 758
Příjem celkem	49 360 366 647	137 562 013	49 497 928 660
Náklady na okresní privatizační komise	266 416 998	–	266 416 998
Restituce	1 950 517 913	2 549 787	1 953 067 700
Náklady na likvidace státních podniků	2 780 311 550	8 679 000	2 788 990 550
Dotace k zvýhodněným úvěrům při privatizaci zdravotnictví	571 179 040	957 187	572 136 227
Státní fond životního prostředí	6 100 000 000	–	6 100 000 000
Ministerstvo školství	3 000 000 000	–	3 000 000 000
Odstranění následků povodní	9 000 000 000	–	9 000 000 000
Věcná břemena	13 814 000 000	–	13 814 000 000
Obnova vodních toků, vodovodů a úpraven vod	4 500 000 000	–	4 500 000 000
Dopravní stavby pro hokejovou halu	1 000 000 000	–	1 000 000 000
Kompenzace nepříznivých podmínek v zemědělství	1 400 000 000	–	1 400 000 000
Ostatní výdaje	1 251 715 196	2 097 230	1 253 812 426
Ztráta z termínovaného vkladu v Podnikatelské bance	96 040 000	–	96 040 000
Výdaje celkem	45 730 180 697	14 283 204	45 744 463 901
Nevrácené termínované vklady od bank	2 464 465 094	–	2 464 465 094
Konečný zůstatek	1 165 720 856	123 278 809	1 288 999 665

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

→ **Tabulka č. 8 » Struktura majetku FNM ČR k 31. 12. 2005 (v tis. Kč)**

	FNM ČR	Zvláštní účet MSNMP, malá privatizace	Federální FNM	Celkem FNM ČR
Cenné papíry	82 344 789	–	80 475	82 425 264
Peněžní prostředky	59 480 258	1 289 000	120 684	60 889 942
Pohledávky	5 632 209	–	147 648	5 779 857
Pohledávky za nepředané akcie a. s.	911 020	–	–	911 020
Ostatní pohledávky	923	3 029 579	–	3 030 502
Dlouhodobý majetek pro účely „správa FNM ČR“	388 837	–	–	388 837
Neprivatizovaný majetek	77 351	–	–	77 351
Majetek FNM ČR v pronájmu	101 811	–	–	101 811
Aktiva celkem	148 937 198	4 318 579	348 807	153 604 584
Závazky celkem	4 481 886	–	–	4 481 886
Přechodní účty pasivní	427 635	–	–	427 635
Cizí zdroje celkem	4 909 521	–	–	4 909 521
Účetní hodnota majetku (aktiva – cizí zdroje)	144 027 677	4 318 579	348 807	148 695 063

Pramen: Výroční zpráva FNM ČR 2005

Tabulka č. 9 » Celkové náklady transformace (TN) redukované o inkasa z realizace aktiv v jednotlivých letech 1991–2005 v % HDP (náklady –, výnosy +)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TN celkem (mld. Kč)	0,0	-114,1	-44,4	-21,9	-11,3	-18,9	-58,9	-111,6	-45,0	-60,1	-22,8	-39,9	-46,8	27,8	21,4
v % HDP b. c.	0,0	-13,5	-4,4	-1,9	-0,8	-1,1	-3,3	-5,7	-2,2	-2,8	-1,0	-1,7	-1,8	1,0	0,7

Pramen: Analýza transformačních nákladů 1991–2005, www.mfcr.cz

PRAMENY

1. *Analýza transformačních nákladů 1991–2005*. Ministerstvo financí ČR (www.mfcr.cz)
2. *Výroční zprávy České konsolidační agentury*
3. *Výroční zprávy Fondu národního majetku ČR*
4. Ministerstvo financí České republiky (www.mfcr.cz)
5. Česká konsolidační agentura (www.czca.cz)
6. *Zákon o ČKA č. 239/2001 Sb., v platném znění*
7. *Zákon o FNM ČR č. 171/1991 Sb.*

KLÍČOVÁ SLOVA

ekonomická transformace, transformační náklady, Česká konsolidační agentura, Fond národního majetku, veřejné finance

ABSTRACT

This article is focused on both Czech Consolidation Agency (CKA) as well as on State Property Fund (FNM) and their purpose in the economic transformation of the Czech Republic. The article is divided into two parts. The first part describes the history and main purpose of CKA and provides a complete overview of financial indicators. The second part characterizes the history and influence of FNM in the privatization during the economic transformation of the Czech Republic and is also supplemented by financial indicators that show where the finance gained from privatization was placed.

KEYWORDS

economic transformation, transformation costs, Czech Consolidation Agency, State Property Fund, public finances

JEL CLASSIFICATION

H20, H50, H60



Hodnocení dopadů politiky hospodářské a sociální soudržnosti na země EU

► Mgr. David Vondrák » NEWTON College, a.s.¹

* Regionální a strukturální politika Evropské unie se řadí mezi nejvýznamnější politiky EU. Ze strany institucí Evropské unie jsou souhrnně tyto politiky nazývány politikou hospodářské a sociální soudržnosti. Hlavním úkolem této politiky je zajistit, aby se regiony, jejichž rozvoj zaostává za evropským průměrem, dostaly pomocí investic do infrastruktury a do řady dalších oblastí na úroveň průměru EU.

Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti jsou v praxi naplňovány prostřednictvím tzv. strukturálních fondů. Existuje několik strukturálních fondů EU a každý z nich pokrývá specifickou tematickou oblast. V období 2000–2006 přispívalo k politice soudržnosti pět fondů – Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (Cohesion Fund), orientační sekce Evropského orientačního a záručního fondu pro zemědělství (EAGGF) a Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu (FIFG). Pro současné období 2007–2013 přispívají k politice soudržnosti příspěvky z ERDF, ESF a Fondu soudržnosti. Dřívější orientační sekce EAGGF je nyní součástí nového Fondu pro rozvoj venkova, který také přispívá k hospodářské a sociální soudržnosti. Finanční prostředky z fondů jsou na úrovni členských států rozdělovány prostřednictvím

zvláštních, většinou tematicky zaměřených programů či podobných nástrojů.

V úplných počátcích používání strukturálních fondů EU byla věnována minimální pozornost jejich efektivitě. Důvodem bylo jednak to, že unijní zdroje byly smíchány se zdroji z národních rozpočtů, dále že nebyl takřka vůbec koordinován výzkum mezi jednotlivými generálními ředitelstvími Evropské komise (EK), a také proto, že evaluační techniky se různily podle jednotlivých zemí, programů a dokonce i projektů. Systematičtější úsilí hodnotit dopady strukturální politiky EU se objevuje až s přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1987.²

Na scéně se objevují dokumenty typu Rámec podpory Společenství a také regionální monitorovací výbory. Rámec podpory Společenství (Community Support Framework – CSF) byla sada opatření na úrovni členského státu uskutečňovaných uvnitř mantinelů určených Národním rozvojovým plánem (National Development Plan – NDP) a odsouhlasených Evropskou komisí z pohledu společných cílů regionální a strukturální politiky. Tento dokument představoval základní strategii pro socioekonomický rozvoj regionů soudržnosti. Pro období 2007–2013 však byla struktura programovacích dokumentů mírně pozměněna. Institut CSF

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

² Single European Act (SEA) podepsaný v r. 1986 v Lucembursku byl první důležitou revizí Římské smlouvy z r. 1957. Jednotný evropský akt vstoupil v platnost 1. 7. 1987 a formálně zřídil jednotný evropský trh a nastavil pravidla pro evropskou politickou spolupráci (předchůdce dnešní společné zahraniční a bezpečnostní politiky).

byl zrušen a nahrazen tzv. Národním strategickým referenčním rámcem (National Strategic Reference Framework – NSRF). Díky jasné hierarchizaci plánovacích dokumentů a průběžnému monitorování výsledků mohla následně vzniknout řada studií, jež byly poprvé shrnuty v roce 1992 ve zprávě Evropské komise „Community structural policies: assessment and outlook“. Od té doby všechny novější a různě více či méně reformované podoby strukturální politiky EU již striktně vyžadují monitoring, analýzy a evaluaci v různých fázích plánování a implementace jednotlivých nástrojů. Jde hlavně o ex ante, mid-term a ex post hodnocení jednotlivých programových dokumentů. Zhruba od poloviny devadesátých let se tedy můžeme opírat o bezpočet oficiálních zpráv jednotlivých implementačních orgánů z jednotlivých zemí a rovněž o oficiální ex post evaluační studie.

Co se týká prvního zdroje informací, objemově je sice nejrozsáhlejší, často však mohou být tyto informace zkreslené tím, že reportující subjekt se pokouší reálné výsledky činit lepšími, než ve skutečnosti jsou. Druhým zdrojem jsou evaluační studie a z nich vzniklé syntézy. Jedná se zejména o tzv. kohezní zprávy Evropské komise³. Ty zase trpí jiným neduhem. Jejich společným charakteristickým rysem je nejednoznačnost. Na jednu stranu se tyto zprávy obsáhle chlubí dosaženými úspěchy při konvergenci, na stranu druhou si jejich autoři neodpustí poznámky o tom, že z toho nelze vyvozovat unáhlené závěry. Obsah zpráv pak často nerozhodně lavíruje mezi silnými tvrzeními a přiměřenou rezervovaností. Je to zřejmě způsobeno tím, že autoři mají k dispozici skutečně mnoho statistických dokladů o úspěších dosažených za účasti nástrojů strukturální politiky, ale zároveň si uvědomují bezpočet spoluovlivňujících faktorů a faktickou nemožnost oddělit od sebe jednotlivé části. Proto tak často výsledky do určité míry také relativizují a poukazují na komplexnost pozorovaných

změn. Například v zatím poslední, 4. zprávě o hospodářské a sociální soudržnosti (4th Report on Economic and Social Cohesion, Evropská komise, Brusel, Lucemburk, 2007) se uvádí, že „hlavní hnací silou strukturálních změn na všech úrovních jsou často vnější faktory, obzvláště globalizace, které mají rozsáhlý dopad na hospodářský rozvoj a tvorbu pracovních míst“. Tato čtvrtá zpráva o soudržnosti s podtitulem „Rostoucí regiony, rostoucí Evropa“ poskytuje aktualizaci situace a výhled s ohledem na hospodářskou, sociální a územní soudržnost a analýzu dopadu politiky na vnitrostátní úrovni i na úrovni Společenství na soudržnost v Unii. Zvláštní důraz je kladen na předběžné hodnocení dopadu evropské politiky soudržnosti v programovém období 2000–2006 a na první hodnocení příprav na období 2007–2013 na základě národních strategií a navržených operačních programů předložených Komisi členskými státy do konce dubna 2007.

Přiznané obtíže při pokusech separovat efekty intervencí strukturální politiky EU od těch či oněch nezávislých proměnných inspirovala některé ekonomy k použití rozličných makroekonomických či ekonometrických modelů, které by se pokusily tento problém řešit. Výsledky těchto pokusů se pak samozřejmě liší podle toho, pro jaké oblasti a jaký časový úsek byly prováděny, a také podle toho, jaké proměnné byly v daném modelu zvoleny. V první části textu se tedy nejprve seznámíme se společnými základy většiny ekonometrických a makroekonomických modelů používaných při simulaci dopadů hospodářské politiky, v dalších částech se již budeme věnovat konkrétním modelům a jejich aplikaci, v neposlední řadě pro ekonomiku České republiky.



³ Článek 159 Smlouvy o založení ES stanoví, že Komise předkládá každé tři roky Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské a sociální soudržnosti a o způsobu, jakým k tomu přispěly různé prostředky stanovené v uvedeném článku (politiky členských států a Společenství).

→ 1. Hlavní rysy a cíle techniky používání modelů

Ekonometrický model⁴ je jeden z celé palety nástrojů používaných ke kopírování a simulování hlavních mechanismů regionálních, národních nebo mezinárodních hospodářských systémů. Může tak poskytnout důležitý náhled na důsledky politiky soudržnosti, neboť je (přinejmenším v principu) schopen vzít v úvahu substituční, vytěsňovací, multiplikační a dynamické vlivy této politiky, a umožňuje tak odhadnout čisté dopady i v dlouhodobém měřítku.

Ekonometrické modely jsou obecně definovány využitím dat, jež jednak informují o samotné struktuře modelu, jednak konkrétně kalkulují koeficienty modelu prostřednictvím řady různých odhadovacích metod. Ve většině modelů, které nesou přídomek ekonometrické, existuje totiž směsice koeficientů odhadovaných volně dle dostupných dat a dále koeficientů, které jsou určeny pevně. Dále máme dány koeficienty, které jsou z nějakého důvodu předpokládány, a potom ty, které jsou samy o sobě jistými limity (např. s ohledem na omezení kvantity či kvality dostupných dat). Tyto předpoklady a omezení bývají často určovány na základě ekonomických teorií nebo využívají výstupy z jiných šetření, u nichž se očekává podobné fungování hospodářských mechanismů, jaké používá daný model.

Existuje velké množství ekonometrických a makroekonomických modelů používaných pro hodnocení dopadů různých hospodářských politik a opatření či vnějších šoků, avšak pouze některé z nich si předem kladou za cíl evaluaci dopadů strukturální politiky jako takovou. Většinou to bývá tak, že se stávající ekonometrický model, původně určený k jinému účelu, přizpůsobí na evaluační nástroj. Důvodem je to, že konstrukce nového modelu od počátku je poměrně nákladnou záleži-

stostí a vyžaduje velké množství zdrojů. Ekonometrické modely jsou adaptovány pro „simulované“ situace a jako takové kvantitativně hodnotí čisté efekty většiny makroekonomických proměnných ovlivněných veřejnými výdaji, např. růst, zaměstnanost, investice, obchod apod.

Makroekonomická teorie není nijak zvlášť myšlenkově jednotnou oblastí a zahrnuje řadu různorodých a často vzájemně soupeřících teorií. Různé modely pak tedy reprezentují nejen různé způsoby využití, ale rovněž určitý úhel pohledu, případně ideologii tvůrců daného modelu. Poptávková strana většiny takových modelů je obvykle konstruována podobně a je založena na rozkladu výdajové stránky hrubého domácího produktu. Odlišnosti v přístupu lze najít spíše na straně nabídkových efektů, jež se mohou projevovat na potenciálním výstupu ekonomiky.

V zásadě existují tři hlavní důvody pro konstruování ekonometrických modelů, z nichž každý má své opodstatnění i v kontextu evaluace dopadů unijní politiky soudržnosti.

1.1 Pochopení vzájemných vazeb

Ekonometrický model může napomoci lépe osvětlit vztahy mezi proměnnými, neboť v ekonomii nebo lépe v sociálních vědách obecně nejsou fakta obvykle schopna hovořit sama za sebe. Formálně řečeno, použití modelu je jeden ze způsobů, jak testovat, zda existují důkazy pro určitou hypotézu, např. zda proměnná Y nějak významněji ovlivňuje proměnnou X.

V kontextu evaluace nám model pomáhá porozumět tomu, jak společně působí (resp. jak optimálně skloubit) všechny mechanismy zapojené do procesu přenosu efektů určitého typu hospodářské politiky – v našem případě politiky soudržnosti. Modely poskytují strukturu, v jejímž rámci mohou být efekty politiky hospodářské a sociální soudrž-

⁴ Ekonometrický model je v zásadě matematický model používající statistické metody, který je specifikován tak, aby vyhovoval omezením daným dostupností dat. Model je vyjádřen systémem rovnic, z nichž některé reprezentují hypotézu, kterou chceme testovat, a jiné jsou připojeny k modelu, aby byl řešitelný. V rovnicích bývá vysvětlovaná proměnná určena jako kombinace vysvětlujících proměnných.

nosti integrovány a posuzovány v rámci jednoho celku. Tento způsob činí navíc kvantifikaci efektů poměrně transparentní. Ekonometrický model také můžeme využívat k vysvětlení a ke stanovování měřítek výkonů ekonomiky v minulém období, např. využíváním rozličných diagnostických testů.

1.2 Prognózy a předpovědi

Prognózy a předpovědi mohou být poměrně odlišné od předchozího cíle, tj. od pochopení vzájemných vazeb. Dokonce je možné předpovídat i bez skutečného pochopení zúčastněných procesů, tj. jsou možné i prognózy na základě pouhých asociací. Jednotlivé vzorce či schémata jsou pak přiřazovány bez toho, abychom porozuměli všem zahrnutým kauzálním vztahům.

Většina makroekonomických modelů je však konstruována kolem sady určitých kauzálních vztahů, které se snaží vysvětlovat a porozumět jim, a tím zároveň poskytuje jistý předpovědní potenciál. U mnohých evaluací jsou hodnoceny očekávané efekty, tzn. jde o ex ante evaluaci. To ovšem znamená, že nejdříve musíme mít k dispozici určitou prognózovanou referenční úroveň, ke které bychom mohli dopady příslušné konkrétní politiky vztahovat. Získání věrohodné referenční předpovědi je důležitým prvkem při využívání ekonometrických modelů pro evaluační účely. Nestabilní prognóza může být známkou nestabilní struktury modelu.

Termíny jako prognóza, modelové řešení a simulace jsou mnohdy v literatuře zaměňovány, ale jsou mezi nimi rozdíly. Za modelová řešení či simulace jsou obecně považovány hrubé modely výstupu, kdy jsou odhadované koeficienty modelu kombinovány s budoucími předpoklady týkajícími se exogenních proměnných. Ve spojení s historickými daty jako východiskem pak mohou výstupy modelu přesáhnout významem velikost původního zkušebního vzorku. Naproti tomu prognóza může často zahrnovat rovněž nějaké dodatečné modifikace a finálně tak mohou její výstupy odrážet nejen výsledky modelování, ale také hlediska

a názory jejích zpracovatelů. Běžně používanou technikou jsou v tomto ohledu například tzv. „reziduální přizpůsobování“, kdy rezidua modelu (za normálních okolností v předpovědním období nulová) jsou změněna tak, aby se budoucí hodnoty závislých proměnných posunuly směrem nahoru či dolů k požadovanému výsledku.

1.3 Scénáře alternativních situací

Scénáře umožňují klást otázky typu: „Co se stane, když?“ Celý proces vytváření scénáře zahrnuje někdy poměrně složitou alternativní realitu, obvykle konstruovanou prostřednictvím sad různých předpokladů a tu pak porovnává s referenční základní úrovní. Jedná se o poněkud odlišný proces z hlediska provádění analýzy, kdy jednotlivé proměnné a předpoklady bývají v průběhu upravovány a v reakci na hlavní výstupy modelu poté mohou být dále zkoumány známky nestability nebo případné anomálie výsledků.

Využití ekonometrických modelů pro účely hodnocení efektů hospodářských politik zahrnuje tedy vždy konstrukci nějakého scénáře, tj. s využitím a bez využití dané politiky, aby bylo možné kvantifikovat plošné efekty z hlediska klíčových výstupů modelu. Komplexita, s jakou je ten který konkrétní scénář sestaven, závisí na tom, jak jsou efekty dané politiky zabudovány do modelu, tj. zda ovlivní pouze relativně malý soubor exogenních proměnných, nebo mohou mít nějaký zásadnější vliv na relace a chování ekonomických subjektů.

2. Obvyklý postup použití modelu

Provádění evaluace používající ekonometrický model zahrnuje vždy několik fází, resp. dílčích kroků, jež je třeba náležitě promyslet a připravit. Patří mezi ně především samotné nalezení vhodného modelu i jeho adaptace pro evaluaci, určení referenčních hodnot pro následné porovnávání a poté samozřejmě také odhadování efektů veřejných intervencí.



→ 2.1 Nalezení vhodného modelu

Bývá spíše výjimkou, aby byl model pro evaluační účely vyvíjen úplně od počátku, neboť to s sebou nese značné nároky. Většinou bývá zvolen nějaký již existující model s obecně akceptovatelnými vlastnostmi a ten je v nezbytné nutné míře přizpůsoben pro tu kterou konkrétní politiku podrobovanou analýze. V závislosti na velikosti analyzované oblasti (např. jednotlivé regiony, země či celá Evropa) existuje řada navzájem si konkurujících modelů, z nichž většina však vyžaduje při aplikaci participaci svých původních tvůrců (a vlastníků).

2.2 Adaptace modelu pro evaluaci

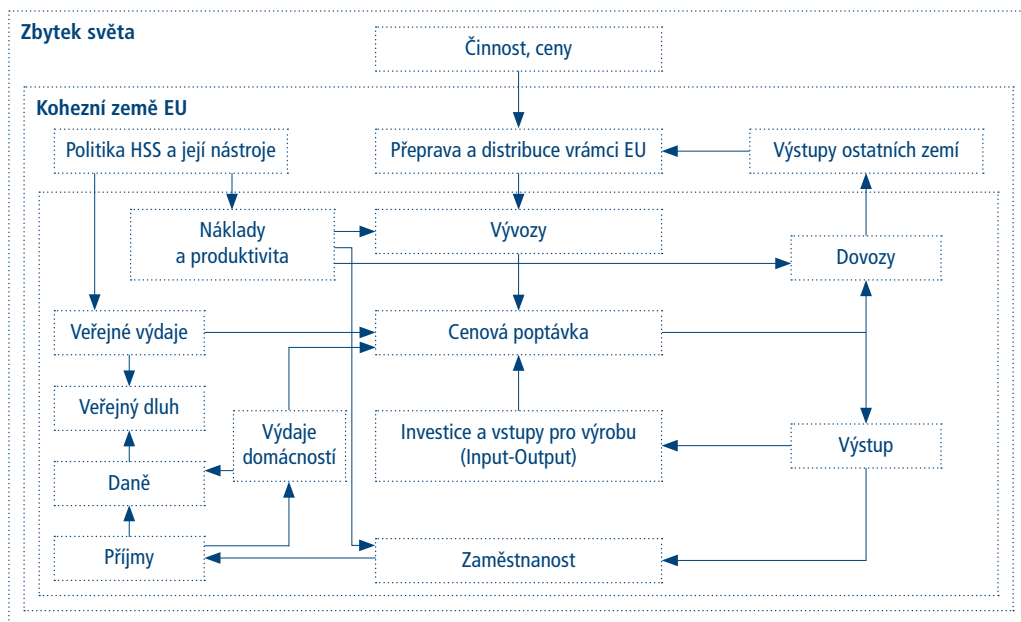
Jakmile je nalezen vhodný model, musí být důkladně analyzována jeho struktura, tak aby bylo zřejmé, jak se vypořádá s transmisními mechanismy politiky, jejíž dopady mají být hodnoceny. Graf č. 1 poskytuje jen základní přehled a ukazuje

oblasti, jež mohou být modelem dále rozpracovány. To se může týkat například veřejných investic, jež jsou v grafu popsány pouze v hrubých rysech, zatímco pro potřeby analyzování příslušné politiky je nutné zahrnout podrobnou identifikaci výdajových toků. Může zde být také prostor pro úpravy některých behaviorálních vztahů v modelu, pokud převládne názor, že daná politika bude měnit fundamentální vlastnosti ekonomického systému. Takovéto změny jsou však spíše méně obvyklé. Daleko častější je potřeba přizpůsobit model nejčerstvěji pozorovanému vývoji nebo posledním statistikám. V praxi to znamená, že model musí být znovu řádně kalibrován, aby byly brány v potaz korekce v základních údajích a model se mohl přizpůsobit nejčerstvějším datům.

2.3 Vytvoření referenčního odhadu

S kalibrovaným modelem a opětovně posouzenými vnějšími předpoklady může být započata

Graf č. 1 » Schéma typického modelu používaného pro evaluaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS)



práce na vytvoření tzv. referenčního odhadu, který nám poslouží k posuzování dopadů dané politiky. Tato základní, referenční úroveň může již sama o sobě zahrnovat příslušnou politiku, která je hodnocena. Je poměrně běžné, že daná politika již byla jistou dobu uplatňována a předpoklady budoucího chování již berou v potaz některé z jejích efektů.

2.4 Odhadování primárních exogenních dopadů

K odhadování efektů veřejných intervencí, tj. k započítání vytváření alternativního scénáře, ve kterém daná politika má, či nemá místo, musí tvůrce modelu důkladně rozvážit, jak vnést příslušné změny do modelu. Evaluační tým musí vybrat několik málo proměnných nebo koeficientů, které jsou součástí modelu a jež budou přímo dotčeny veřejnou intervencí. Tyto hodnoty pak reprezentují „můstky“ mezi hodnocenou intervencí a modelem. Prvotní dopady intervencí ze strukturálních fondů mohou být například ve formě investic do produkčních struktur nebo do lidského kapitálu.

2.5 Spuštění scénáře dané politiky

Poté, co jsme odhadli prvotní (mikroekonomické) dopady intervencí a vnesli je do modelu, může být spuštěn vlastní „scénář politiky“, aby bylo možné vypočítat konečné efekty na proměnné výstupu (tj. exogenní proměnné). Dopad intervencí může být odhadován stanovením rozdílů mezi dvěma simulacemi, tedy např. simulace při uplatnění dané politiky versus „policy off“ simulace.

2.6 Posuzování výsledků

Poslední fází bývá vždy formulování a prezentace výsledků. S ohledem na komplexnost modelu a na velký počet proměnných, které mohou být kvantifikovány, je nutné prezentovat výstupy co možná nejjednodušší a nejpřístupnější formou. Důležitou součástí procesu vyhodnocování výsledků je pře-

devším jasné určení předpokladů, jež byly učiněny na počátku implementace modelu.

Konečným testem výsledků evaluace je hodnocení důležitosti dopadů změn, zmíněných primárních exogenních dopadů politiky. Je to důležité z hlediska posouzení toho, jak jsou zjištěné výsledky citlivé na malé změny.

3. Modely používané při hodnocení dopadů politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Keynesiánský pohled na svět tažený poptávkou dominoval až do poloviny 70. let dvacátého století i makroekonomickému modelování. Poté, co byla většina ekonomik zemí OECD v sedmdesátých letech postižena nabídkovými šoky, byl tento přístup naopak zase zatracován jako naprosto nedostačující. Od druhé poloviny 70. let se tedy pozornost zaměřuje více na problémy s nákladovou konkurenceschopností jako důležitou složkou určování výstupu, alespoň ve vysoce otevřených ekonomikách. Obecně pak roste v osmdesátých letech dvacátého století důležitost toho, jakým způsobem tvůrci modelů zpracovávají do svých rovnic očekávání.

Jak již bylo zmíněno v úvodu, významným zlomem a zahájením větší expanze regionálních investičních programů v rámci regionální a strukturální politiky EU bylo zavedení tzv. Community Support Frameworks (CSF – Rámce podpory Společenství) na konci osmdesátých let. Přestože investiční výdaje v rámci CSF byly velmi rozsáhlé, nepředstavovaly překvapivě v té době zvláštní téma pro speciální analýzy. Výdaje CSF se pohybovaly od 1 % HDP ročně ve Španělsku až po 3 % HDP v případě Řecka.

Přitom hodnocení makroekonomických dopadů veřejných výdajů bylo aktivně využíváno již od konce 30. let, kdy byly vyvinuty první funkční kvantitativní modely. Důležité jsou v této oblasti zejména práce nizozemského nositele Nobelovy ceny za ekonomii z r. 1969 Jana Tinbergena. Stojí za prvním pokusem o sestavení modelu hospodářského cyklu v nizozemské ekonomice. V tomto



- 24rovnícovém modelu z roku 1936 jako první usiloval o sjednocení a ověření často nematematicky formulovaných poznatků ekonomie. V modelu jsou anticipovány některé poznatky Keynesovy Obecné teorie a svým způsobem jsou statisticky ověřovány. (Vyšlo jako *An Econometric Approach to Business Cycles Problems*, Paris, Hermann and Cie, 1937. Z dalších prací např. Jan Tinbergen, *A Method and its Application to Investment Activity*, Geneva, League of Nations, 1939.)

Co bylo na zavedení CSF nového, byly jejich deklarované cíle implementovat takové typy politik, jež povedou k transformaci a modernizaci ekonomik zemí přijímajících pomoc ze strukturálních fondů. Šlo zejména o to připravit tyto ekonomiky na zesílený tlak mezinárodní konkurence v rámci vznikajícího vnitřního trhu EU a hospodářské a měnové unie. Tím pádem se opatření vyplývající z CSF dostávaly daleko za rámec běžné stabilizační role na poptávkové straně a spíše než na podporu strukturálních změn se začínají orientovat na nastartování dlouhodobého růstu prostřednictvím impulzů na nabídkové straně ekonomiky.

Další komplikace, již museli tvůrci a analytici CSF čelit, byl fakt, že čtyři země přijímající v té době pomoc ze strukturálních fondů EU, tj. Řecko, Irsko, Španělsko a Portugalsko, jsou zeměpisně na okraji Evropské unie. To znamenalo začlenit do parametrů modelu také úvahy týkající se prostorového umístění a jeho vlivu na rozvoj a růst.

Nová generace makroekonomických modelů vznikající právě na konci osmdesátých let již zaměřovala svou pozornost na teoretické nedostatky konvenčních keynesiánských ekonometrických modelů. Nicméně tvůrci a analytici dopadů regionálních a strukturálních politik stále čelili dilematu, jak využívat konvenční ekonomické modely za-

ložené na kalibraci historických časových řad pro posuzování budoucích strukturálních dopadů zatím nevyzkoušených nástrojů a opatření politiky soudržnosti. Především kritika ze strany Roberta Lucase, předního představitele školy racionálních očekávání, byla vážnou hrozbou pro vytváření hodnocení dopadů politik na bázi takovýchto modelů. Lucas zadal svou kritikou tradičních modelů podnět k rozvoji nového přístupu k modelování, k němuž sám nemalou měrou přispěl. Jde zejména o to, že změny nástrojů hospodářské politiky se nutně projeví i na změně parametrů modelu. Aby bylo možné vyhodnocovat s pomocí makroekonometrických modelů důsledky hospodářskopolitických změn, je nutné podle něj formulovat takové modely, jejichž vztahy (koeficienty) nejsou na změnách hospodářské politiky závislé. Tuto podmínku podle Lucase splňují rovnovážné modely s racionálními očekáváními.

Ekonomická teorie se ale během osmdesátých let již postupně „vyrovnávala“ s nedokonalou konkurencí. Zvýšil se také zájem o studium týkající se umísťování hospodářských aktivit, kdy byly vyvinuty rozličné lokalizační teorie⁵. K reformulaci empirických modelů dochází samozřejmě rovněž na základě úpravy základních tezí v hlavním proudu makroekonomické teorie⁶.

Bohužel se však uplatňování postřehů z tohoto „nového“ výzkumu omezilo na relativně méně rozsáhlé teoretické modely a zřídka kdy proniklo do rozsáhlejších empirických modelů, jež jsou vyžadovány pro realistickou analýzu prováděných hospodářských politik.

Velmi známým simulačním modelem v oblasti, která nás zajímá, je model HERMES, který byl původně vyvinut k analyzování nabídkových šoků v sedmdesátých a osmdesátých letech. Výstupní

⁵ *Například Pred (Pred, A.: Behaviour and Location: Foundations for a Geographic and Dynamic Theory: Part 1, Lund Studies in Geography B, Nr. 27, University of Lund), Schmenner (Schmenner, R. W.: Making Business Location Decisions, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1982), Scott (Scott, A. J.: New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development, London, Pion, 1988), Storper s Walkerem (Storper, M., Walker, R.: The Theory of Labour and The Theory of Lokation, International Journal of Urban and Regional Research, 1983).*

⁶ *Například Blanchard a Fischer (Blanchard, O., Fischer, S.: Lectures in Macroeconomics, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press 1990).*

studie tohoto modelu šetřila zlepšení v ekonomické efektivitě na straně nabídky, zatímco například analýza prof. Jorga Beutela použila Input-Output analýzu pro zjišťování efektů na poptávkové straně. Podle Beutelovy studie vedla strukturální pomoc odpovídající 2,5–3,0 % HDP Řecka a Portugalska v obou těchto zemích v letech 1989–1999 k růstu HDP zhruba o jedno procento. Ještě o něco větší dopad zaznamenal Beutel pro Irsko a Španělsko. Ve všech těchto případech šlo zejména o větší investice do infrastruktury, jež sice generovaly růst, méně však již podnítily zaměstnanost (Beutel, J., *The economic impacts of the Community Support Frameworks 1994–1999*, Brussels 1994).

Další modely, jako například QUEST I a II nebo HERMIN, se již pokoušejí analyzovat jak nabídkovou, tak i poptávkovou stranu. Právě model HERMIN a spolu s ním i QUEST a EcoMod jsou příklady modelů, jež jsou v současnosti asi nejvíce uplatňovanými ekonometrickými modely v dané oblasti.

V oblasti posuzování dopadů regionálních investic byly dílčím způsobem využívány ještě model E3ME či model LSE. Výsledky této analýzy naznačily jednak celkem očekávatelnou vyšší návratnost v případě investic do dopravní infrastruktury než do ochrany životního prostředí, ale také vyšší aktivity a čerpání prostředků v již tak silnějších oblastech. To by mohlo signalizovat, že růst podmíněný touto formou strukturální pomoci může vést k dalšímu prohlubování regionálních disparit. Tzv. REMI model byl rozsáhle používán v minulosti v USA, ale nedávno byl modifikován pro evropské prostředí, proto stojí z hlediska získání kompletního přehledu rovněž za zmínku.

3.1 Model HERMIN

Původ modelu HERMIN tkví v komplexním multi-sektorálním modelu HERMES. HERMIN byl pů-

vodně plánován jako „small-scale“ verze vytvářena v rámci modelu HERMES z důvodů omezené dostupnosti vstupních dat v chudších, méně rozvinutých členských státech a regionech Evropské unie, především na tzv. západní a jižní periferii (tj. Irsko, Portugalsko, Španělsko, italské Mezzogiorno a Řecko). Po německém znovusjednocení v roce 1990 k těmto oblastem přibýly také všechny nové spolkové země, původně z bývalé Německé demokratické republiky.

V důsledku nedostatku podrobných makro-sektorálních údajů a uspokojivých dlouhodobých časových řad musel být rámec modelu HERMIN postaven na naprosto jednoduchém teoretickém základě, jenž by umožňoval mezistátní a meziregionální srovnání a usnadnil výběr klíčových „behaviorálních“ parametrů tam, kde byly sofistikované ekonometrické analýzy nepoužitelné. Příkladem praktického teoretického modelového rámce je ten, který člení zboží na mezinárodně obchodovatelné a neobchodovatelné.⁷

Nakonec byl vytvořen model, jehož relativně jednoduchá verze je vhodná k nasazení pro malé otevřené ekonomiky a jejich regiony, resp. jako příspěvek do diskuze o jejich podstatných makroekonomických tématech. Každý HERMIN model má tři rozsáhle subsložky (nabídkovou stranu, absorpční stranu a příjmově-distribuční stranu), které fungují jako jednotný systém rovnic.⁸ Teoretický základ pro „absorpční stranu“ tvoří tradiční keynesiánský poptávkový mechanismus. Nabídková strana je dezagregována do menšího počtu subsložek, jež společně napomáhají určovat „obchodovatelný“ výstup jakožto důsledek národních cen a nákladové konkurenceschopnosti.

Úrokové míry a směnný kurz jsou do modelu HERMIN zahrnuty jako exogenní veličiny, v souladu s obecným předpokladem, že tzv. kohezní země jsou povětšinou malými otevřenými ekono-



⁷ Lindbeck, A. (1979): *Imported and structural inflation and aggregated demand: The Scandinavian model reconstructed*, in: Lindbeck, A. (ed.), *Inflation and Employment in Open Economies*, North-Holland, Amsterdam.

⁸ Bradley, J. (1997): *Aggregate and Regional Impact: The Cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal*, published by the Office of the Official Publications of the European Communities for a recent review of model content.

- mikami. Model HERMIN také rozlišuje mezi krátkodobými ovlivněními poptávky a dlouhodobějšími dopady na produktivitu a konkurenceschopnost. Dosavadní výsledky ukázaly, že krátkodobé efekty přispívají k růstu HDP výrazněji než ty dlouhodobé.

Modelu HERMIN a jeho struktuře bude ještě v textu podrobněji věnován prostor na dalších stránkách.

3.2 Model QUEST

Model QUEST byl vyvinut přímo Evropskou komisí (zadání vzešlo ze strany The Internal Market and Services Directorate General) a jde o globální makroekonometrický model založený na nové keynesovskoneoklasické syntéze se silnými mikroekonomickými základy a „vpřed hledícími“ ekonomickými agenty. Jedná se tedy o univerzální model určený pro více zemí vytvořený k analýze hospodářského cyklu, posuzování dlouhodobého růstu v členských státech Evropské unie a vzájemného působení těchto zemí se zbytkem světa, zejména se Spojenými státy americkými a s Japonskem.

Model v pozdější verzi identifikuje proměnné na makroekonomické úrovni včetně fyzického kapitálu, čistých zahraničních aktiv, peněz a vládního dluhu.⁹ Tyto proměnné jsou endogenně podmíněny bohatstvím, což dále ovlivňuje toky úspor a rozhodování o produkci i investicích ze strany domácností, firem a vlád. Nabídková strana ekonomiky je v modelu QUEST vytvořena tak, aby odpovídala neoklasické agregátní produkční funkci nastavené na potenciální výkon. Dlouhodobé růstové míry tohoto potenciálu jsou v modelu podmíněny mírou technického pokroku (daného zvětšením) a růstem populace. Výsledek různých simulací bývá, podobně jako u jiných modelů, zobrazován jako odchylky od určité referenční, základní úrov-

ně (např. často bez provádění zásahů hospodářské politiky).

Model QUEST se rovněž pokoušel zachytit celé spektrum druhotných efektů, včetně přízpusobení monetární politiky, a efekt vytlačování soukromých investic (v ekonomické literatuře známý jako crowding-out effect). V modelu QUEST se přitom ale předpokládá, že veřejné investice jsou pro hospodářství jako celek stejně produktivní jako soukromé investice, což ovšem v řadě případů nemusí být pravda.

3.3 Model EcoMod

EcoMod je multisektorový, „rekurzivně-dynamický“ model všeobecné ekonomické rovnováhy (CGE, Computable General Equilibrium). Detailně vykresluje strukturu ekonomiky, zejména chování a interakci různých sektorů, různých typů ekonomických subjektů (domácnosti, firmy ad.) a různé typy ekonomického chování (spotřeba, výroba, investice atd.). Tento model je proto dobře použitelný k tomu, aby zachytil strukturální posuny, obchodní dopady a dynamické zisky strany nabídky, ale není vhodný pro měření krátkodobých změn z roku na rok.¹⁰

3.4 Model E3ME

Zkratka znamená „Energy-environment-economy model for Europe“, tedy evropský model pro energetiku a životní prostředí. Jedná se o více-sektorový, dynamický ekonometrický model. Nejedná se sice o CGE model, ale o průřezový model, který rozkládá jednotlivé časové řady a jenž z některých metod v modelech všeobecné rovnováhy čerpá (zejména při kalibrování dat).¹¹

Model byl vyvinut pro Evropskou komisi v rámci programu JOULE/THERMIE skupinou evrop-

⁹ Roeger, W., in 't Veld, J.: QUEST II, A Multi-Country Business Cycle and Growth Model, Economic Papers, No. 123, European Commission, October 1997.

¹⁰ EcoMod, The economic impacts of convergence interventions 2007–2013, 2007.

¹¹ E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe, EUR 16715 EN, European Commission, Official Publications, Luxembourg, 1995.

ských partnerských vědeckých institucí vedených ekonometrickým ústavem z univerzity Cambridge. Jak již vyplývá ze samotného názvu, model byl vytvořen pro účely posuzování dopadů různých politik a opatření v oblasti energetiky a životního prostředí.

3.5 Model REMI

Ekonometrický model, jehož struktura je v zásadě identická pro všechny tržní ekonomiky. Výjimku tvoří pouze rozdíly v několika málo klíčových parametrech. Jedná se kupříkladu o rozdílnou rychlost reakce pohybu pracovních sil a migrace na změny ekonomických podmínek či o rozdílné úrovně mezd v jejich reakci na podmínky pracovního trhu.¹²

Parametry modelu jsou odhadovány prostřednictvím rozsáhlého vzorku dat regionálního charakteru a jsou používány pro všechny implementace modelu. Díky zavedení struktury s předběžně odhadovanými koeficienty je REMI model schopný daleko bohatšího znázornění reality, než by tomu bylo v případě, pokud by se spoléhal na čistě původní data. To platí dvojnásob v případě aplikace modelu na regiony.

4. Struktura modelu HERMIN a jeho přizpůsobení podmínkám ČR

S ohledem na předpokládané nasazení modelu HERMIN pro posouzení makroekonomických efektů politiky soudržnosti v České republice v programovacím období 2007–2013 věnujme nyní větší pozornost mechanismu fungování tohoto modelu.

Model HERMIN je makroekonometrický model, jenž kombinuje neoklasické i keynesovské prvky tak, že v jednom rámci analyzuje jak krátko-

dobé dopady (na poptávku), tak i dlouhodobé dopady (na stranu nabídky). Navíc jakožto model navržený speciálně k měření dopadů politiky soudržnosti používá propracovaný systém zpracování různých forem výdajů v rámci programů soudržnosti a je připraven pro specifické podmínky malých otevřených ekonomik.

Základním východiskem modelu je především jeho již zmíněné rozdělení na dva sektory – obchodovatelný a neobchodovatelný. V jednosektorovém modelu se předpokládá, že všechno zboží je mezinárodně obchodovatelné a že všechny firmy v malé otevřené ekonomice jsou dokonale konkurenční. To má dva dvě základní implikace. Jednak je zboží z domácí produkce dokonalým substitutem zboží ze zahraničí a jeho ceny se tedy nemohou odchylovat od světových cen. Další implikací je to, že firmy jsou schopny prodávat při světových cenách tolik zboží, kolik chtějí. To vylučuje keynesiánské jevy již od samého počátku. Zákon jediné ceny fungující na bázi arbitráží službami a zbožím zajišťuje, že $P_t = E \times P_t^*$, kde E je cena zahraniční měny vyjádřená v měně domácí a P_t^* je světová cena. Při pevném měnovém kurzu to znamená, že domácí inflace je určována plně zvnějšku. Druhá zmíněná implikace nám říká, že firmy z malé otevřené ekonomiky pracují s nekonečně elasticitou světovou poptávkovou funkcí po svých výstupech a zároveň i s nekonečně elasticitou světovou nabídkovou funkcí čehokoliv, co si přejí koupit.

Hlavní slabinou jednosektorového modelu malé otevřené ekonomiky jakožto popisu ekonomické reality je právě „dokonale konkurenční“ předpoklad, že domácí firmy jsou schopny prodat veškerou svou produkci za světové ceny. Právě proto navrhli Bradley a Fitz Gerald v r. 1988 model¹³, v němž se předpokládá, že veškerá produkce tzv. obchodovatelného sektoru je realizována nadnárodními společnostmi, u nichž jsou rozhodování

¹² Frederick Treyz, George Treyz, (2003): *Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy insight*.

¹³ Bradley, J., Fitz Gerald, J. (1988): *Industrial output and factor input determination in an econometric model of a small open economy*, *European Economic Review*, 32, 1227–1241; Bradley, J., Fitz Gerald, J. (1990): *Production Structures in a Small Open Economy with Mobile and Indigenous Investment*, *European Economic Review*, 34, 364–374.

- o nastavení cen činěna nezávisle na faktorových nákladech v dané malé otevřené ekonomice.

Když světový výstup roste, nadnárodní společnosti rozšiřují produkci ve všech svých výrobních lokacích. Nicméně podíl investic umísťovaných ze strany nadnárodních korporací v jednotlivých malých otevřených ekonomikách závisí na relativní konkurenceschopnosti příslušné ekonomiky. To znamená, že výstup malé otevřené ekonomiky je determinován obojím: jak domácími faktorovými náklady, tak i světovou poptávkou. Jelikož je ale domácí poptávka v malé otevřené ekonomice nepatrná v porovnání s celosvětovou poptávkou, nehraje příliš velkou roli při rozhodování nadnárodních společností o velikosti výstupu. Další slabinou jednosektorového modelu malé otevřené ekonomiky je, že vládním výdajům nejsou připisovány žádné pozitivní efekty. A to přesto, že např. u Irsku platí, že irská zaměstnanost a nezaměstnanost byla výrazně ovlivněna dluhově financovanou fiskální expanzí na konci 70. let, jak dokládají mnohé studie. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že si to v Irsku vyžádalo naopak poměrně restriktivní politiky v následujícím období let osmdesátých.

Tvůrci modelu HERMIN se s uvedenou kritikou vypořádali zařazením další zvláštní části, tzv. neobchodovatelného sektoru. Výstup a zaměstnanost v části obchodovatelného sektoru zůstaly determinovány, jak bylo popsáno výše, zatímco neobchodovatelný sektor funguje spíše na bázi modelu autarkní ekonomiky. Ukazuje se následně řada zajímavých provázaností mezi oběma částmi.

Navrhování a výstavba malého empirického modelu pro typickou evropskou periferní ekonomiku, jako je Česká republika, vychází tedy z výše popsané dvousektorové konstrukce.

Jelikož je model vytvářen za účelem analýzy střednědobých dopadů politiky soudržnosti, musí být při jeho navrhování splněny tři základní požadavky:

- Model je dezagregován do menšího počtu klíčových odvětví, což následně umožní zaznamenat rozhodující odvětvové posuny během následujících let rozvoje.
- Model pokud možno přesně specifikuje mechanismus, kterým je daná ekonomika napojena na vnější prostředí. Světová ekonomika je velmi důležitý přímý i nepřímý hybatel ovlivňující ekonomický růst a přibližování zaostávajících ekonomik průměru EU. Děje se tak přes obchod zbožím a službami, přenosem inflace, migrací či přílivem přímých zahraničních investic.
- Model respektuje možný konflikt mezi aktuální situací v dané zemi (tak jak byla zachycena při kalibrování modelu pomocí historických dat) a žádoucí situací, k níž se ovšem daná kohezní ekonomika vyvíjí již v prostředí plně ovlivňovaném jednotným vnitřním trhem a hospodářskou a měnovou unií.

Model HERMIN se proto zaměřuje na klíčové rysy kohezních ekonomik:

- a) úroveň ekonomické otevřenosti, zapojení do mezinárodního obchodu, reakce na externí a interní šoky,
- b) relativní velikost a charakteristiky obchodovatelného a neobchodovatelného sektoru a jejich velikost, výrobní technologie a strukturální změny,
- c) mechanismus určování cen a mezd,
- d) fungování a pružnost trhů práce (s možnou úlohou mezinárodní a meziregionální migrace),
- e) roli veřejného sektoru a možné důsledky akumulace veřejného zadlužení, vzájemné působení mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti veřejných politik.

Pro uspokojení výše uvedených požadavků zahrnoval původně model HERMIN čtyři sektory: zpracovatelský průmysl (převážně obchodovatelný sektor), služby včetně stavebnictví (převážně neobchodovatelný sektor), zemědělství a vládu (či netržní služby).¹⁴

¹⁴ Kejak, M., Vávra, D. (1999): *HERMIN CR, Report to the EU Commission on the project P96-6242R: Macroeconomics and structural change: common themes between CEE and EU periphery countries.*

Při současném rozšíření rámce modelu pro Českou republiku se předpokládá další rozklad sektoru tržních služeb a vyčlenění stavebnictví jako samostatného sektoru. Stavebnictví je potřeba vyčlenit z toho důvodu, že velká část pomoci ze strukturálních fondů je orientována na investice do fyzické infrastruktury. Ačkoliv má zemědělství rovněž významné obchodovatelné prvky, jeho fundamentální charakteristiky vyžadují v modelu zvláštní začlenění a uchopení. Podobně je tomu i v případě vládního sektoru, resp. netržních služeb. Také tento sektor není v modelu považován za obchodovatelný.

Struktura modelu může být nejlépe pochopena jako soubor tří hlavních složek: nabídkového bloku, poptávkového (absorpčního) bloku a důchodově-distribučního bloku. Celý model pak funguje jako integrovaný systém rovnic se vzájemnými vazbami a interakcemi mezi jednotlivými složkami. Mezi klíčové exogenní proměnné modelu patří světový výstup a ceny, směnné kurzy, úrokové míry, veřejné výdaje a daňové sazby.

V jádru modelu HERMIN je přitom zakomponován tradiční keynesiánský mechanismus. Distribuce výdajů a příjmů jednotlivých subkomponent modelu generuje standardní důchodově-výdajový mechanismus. Model má však současně i určité neoklasické rysy. Proto není například výstup ve zpracovatelském průmyslu tažen výhradně poptávkou. Je také ovlivněn cenovou a nákladovou konkurenceschopností, přičemž se předpokládá, že firmy vyhledávají lokace s nejnižšími výrobními náklady. Navíc poptávka po faktorech ve zpracovatelském průmyslu a v tržních službách je odvozována pomocí produkční funkce s konstantní pružností substituce (tzv. CES produkční funkce – Constant Elasticity of Substitution Production Function). Poměr mezi prací a kapitálem je v tomto případě citlivý na relativní faktorové ceny. Začlenění strukturální Phillipsovy křivky do rámce mechanismu určování mezd pak dále zdůrazňuje efekty relativních cen.

Model pracuje se třemi vzájemně se doplňujícími způsoby měření HDP – na bázi výstupu, výdajů

a důchodu. Výstup HERMIN rozkládá na již zmíněných pět sektorů (zpracovatelský průmysl, stavebnictví, tržní služby, zemědělství a veřejný sektor, resp. netržní služby). Výdajovou stranu HERMIN rozkládá do pěti běžně používaných složek: soukromá spotřeba, veřejná spotřeba, investice, změna stavu zásob a čisté vývozy. Národní důchod je určen stranou výstupu a je rozložen na soukromé a veřejné položky.

5. Ex ante analýza Národního strategického referenčního rámce ČR pomocí modelu HERMIN

V minulé dekádě byl u nás výzkum české ekonomiky na bázi modelování spíše vzácný, a to navzdory mnoha důležitým politickým otázkám vystávajícím z procesu ekonomické transformace a integrace do Evropské unie. Výzvy rychle se měnícího transformačního prostředí se totiž ukazovaly pro modelování jako těžko překonatelné. Zvláště pak v oblasti strukturálních ekonomických modelů, vytvářených za účelem hledání odpovědí na konkrétní otázky týkající se problémů dlouhodobého stabilního růstu.

V důsledku toho bylo vyvinuto jen několik strukturálních makroekonomických modelů, jež byly pravidelně využívány pro analýzy a sdělení vztahující se ke krátkodobým a dlouhodobým politickým záležitostem. V některých institucích, jako v České národní bance a na Ministerstvu financí ČR, strukturální přístup k modelování teprve nedávno nahradil různé jiné typy prognóz. Jakoliv byly tyto výzkumy spíše vzácné, stávající modely jsou často inovativní a obsáhlé, přestože empirické podklady pro modelování konkrétních hospodářských oblastí byly velmi omezené. Nedostatek empirických podkladů je přitom zčásti způsoben neexistencí spolehlivých a dostatečně dlouhých časových řad. Modelování se zaměřovalo na dvě hlavní ekonomické oblasti, jednak na záležitosti měnové a rozpočtové politiky a efekty stabilizační politiky, jednak na dlouhodobý růst, strukturální změny a vyhlídky přibližování hlavních



- ekonomických ukazatelů vyspělým tržním ekonomikám. Předmětem našeho zájmu je samozřejmě druhá oblast výzkumu. Řada těchto modelů byla rozpracována nejen ve spojitosti s transformačním procesem, ale také v souvislosti s naším přistoupením k EU.¹⁵

Již bylo uvedeno, že základní programový dokument CSF (Rámec podpory Společenství) byl nově nahrazen tzv. Národním strategickým referenčním rámcem (National Strategic Reference Framework – NSRF, česky NSRR). Národní strategický referenční rámec pro ČR vymezuje základní strategii a prioritní oblasti, které budou v České republice financovány z fondů Evropské unie v programovacím období 2007–2013. Prostřednictvím operačních programů, které z něj vycházejí, může Česká republika získat v následujících letech zhruba 770 miliard korun ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Tato částka představuje přibližně 24 % HDP České republiky z roku 2006 v běžných cenách (3231,6 mld. Kč). Je proto logické, že vyvstala potřeba předběžně prozkoumat makroekonomické dopady tak velkých intervencí pro českou ekonomiku. Volba padla na model HERMIN, patrně z toho důvodu, že model tohoto typu a jeho různé variace byly v minulosti uplatněny v řadě rozličných studií a experimentálních prací pro bývalé i současné kohezní země.

Tvůrci modelu HERMIN pro Českou republiku¹⁶ vycházeli z několika základních předpokladů. V první řadě rozdělili reakce českého hospodářství na intervence strukturálních fondů za období 2007 až 2015¹⁷ na dvě odlišné fáze – na roky implementace a na fázi, kdy funguje pouze mechanismus strany nabídky.

Během sedmi, resp. devíti roků implementace (2007 až 2015) se reakce tedy skládá ze dvou samo-

statných prvků. Jde jednak o prvek týkající se převážně strany poptávky, jenž je poháněn výdaji z prostředků Národního strategického referenčního rámce na programy veřejných a případně i doprovodných soukromých investic, jednak o dopad převážně na nabídkové straně. Ten vzniká z důvodu postupného hromadění „zásob“ infrastruktury, lidského kapitálu, výzkumu a vývoje a blahodárných vedlejších účinků, jež budou vytvářeny jak v průběhu fungování Národního strategického referenčního rámce, tak i po něm.

Složitost analyzování dopadů Národního strategického referenčního rámce vzniká v důsledku promíšení těchto dvou samostatných procesů, neboť v reálném světě je nelze rozlišit. Pouze pomocí makrosektorálního modelu je možné určit a kvantifikovat samostatné řetězce příčinných souvislostí na straně poptávky a nabídky.

Pokud by však byla analýza dopadu Národního strategického referenčního rámce omezena pouze na období 2007 až 2015 (tj. na období implementace), bylo by velmi obtížné oddělit tyto dva samostatné účinky prostým pozorováním skutečného výsledku hospodaření. Výkonnost hospodářství České republiky v minulosti ovlivňovaly a budou ovlivňovat i v budoucnosti i jiné činitele, které nesouvisí s NSRR (např. jednotný trh, přímé zahraniční investice, výkonnost hlavních obchodních partnerů České republiky atd.). Navíc budou během období provádění pomoci, tedy v rozmezí roků 2007 až 2015, převažovat účinky postupného nárůstu strany poptávky, zatímco reakce zlepšené strany nabídky budou spíše skryté.

Aby rozlišili samostatné dopady strany nabídky, které po ukončení NSRR nebudou pokračovat, dovedli tvůrci modelu simulací pro ČR až za rok 2015. Ve své základní zprávě¹⁸ ukončují simulace

¹⁵ *Přehled makroekonomických modelů a souvisejícího ekonomického výzkumu v České republice před rokem 1998 je detailněji rozebírán v druhé kapitole a v přílohou části studie Bradley, J., Piša, V., Untiedt, G., Vávra, D.: Quantitative assessment of the impact of the NDP/NSRF 2007–13 using a macroeconomic model for the Czech Republic, Münster 2006.*

¹⁶ *Kejak, M., Vávra, D.: The Impact of EU Structural Funds on the Czech Macroeconomy: Some Preliminary Results from the HERMIN Model, Praha 2004.*

¹⁷ *Podle tzv. pravidla „n+2“ platí, že projekty kofinancované ze strukturálních fondů EU mohou „dobihat“ ještě dva roky po ukončení programovacího období, tj. po roce 2013. Česká republika si navíc vyjednala možnost rozšířit během tohoto období dočasně tuto lhůtu na tři roky.*

v roce 2020, tj. pět let po ukončení NSRR. Analýza založená na modelu ukazuje, že i když jsou dopady intervencí značné, po roce 2015 téměř zcela mizí. Dopady na straně nabídky jsou sice skromnější, ale díky přínosům vedlejších účinků zlepšených „zásob“ fyzické infrastruktury, lidského kapitálu a výzkumu a vývoje přetrvávají po mnoho let.

Nás zajímají především zejména dopady NSRR na úhrnný HDP, úhrnnou zaměstnanost a úhrnnou produktivitu – tj. na hlavní makroekonomické souhrnné ukazatele. V případech dopadů na úhrnný HDP je třeba velmi jasně rozlišovat mezi dopady

zvýšením míry růstu v porovnání s referenční úrovní „bez NSRR“. Tyto odhady je z dnešního pohledu problematické posuzovat právě s ohledem na proběhnuvší zpoždění při schvalování a implementaci pomoci ze strukturálních fondů takřka o celý rok oproti původním předpokladům.

Dalším významným rysem je značný negativní šok míry růstu (v porovnání s referenční úrovní míry růstu „bez NSRR“), ke kterému dojde v roce 2016 (o minus 2,2 procenta) v důsledku předpokládaného úplného ukončení financování NSRR po 31. prosinci 2015. Po roce 2015 budou podle

Prostřednictvím operačních programů může Česká republika získat v následujících letech zhruba 770 miliard korun ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Tato částka představuje přibližně 24 % HDP České republiky z roku 2006 v běžných cenách.

NSRR na míru růstu (jež jsou přechodné) a jeho dopady na výši HDP (jež jsou trvalejší povahy). Tvůrci modelu připravili nejprve referenční projekci „bez NSRR“ a poté nastavili veřejné výdaje NSRR na úroveň popsanou v oficiálních českých dokumentech NSRR¹⁹ a znovu simulovali výsledek „s NSRR“. Referenční úroveň „s NSRR“ pak porovnali se simulací „bez NSRR“. Rozdíl se samozřejmě považují za míry dopadů NSRR. Tyto rozdíly se obvykle vyjadřují jako procentuální změny vzhledem k referenční úrovni, ale lze je vyjádřit také jako absolutní rozdíly od referenční úrovně.

Podle výsledků analýzy ohledně dopadu NSRR na míru růstu úhrnného HDP měla dosahovat míra růstu v roce 2007 „s NSRR“ 4,7 %, zatímco míra růstu referenčního scénáře „bez NSRR“ dosahuje 4,3 %. Po roce 2007 má dojít k dalším významným

tvůrců modelu míry růstu „s NSRR“ a „bez NSRR“ téměř totožné. Tento výsledek plyne ze skutečnosti, že podle revidovaných návrhů bude NSRR zahájen nízkými výchozími výdaji finančních prostředků a že výdaje budou poté postupně rovnoměrně zvyšovány.

Analýza předložila také odhady dopadů NSRR na výši HDP. Zde mělo dojít ve výchozím roce 2007 k postupnému růstu výše HDP (nárůst o 0,4 procenta v porovnání s referenční úrovní „bez NSRR“). Poté dochází ke zvýšení nárůstu výše HDP až do ukončení NSRR v roce 2015, kdy je výše HDP o 4,6 procenta vyšší než v případě „bez NSRR“. Po ukončení financování NSRR v roce 2013 dojde k úpravě výše HDP směrem dolů a v roce 2020 je výše HDP stále ještě o 1,6 procenta vyšší než v případě „bez NSRR“.



¹⁸ Bradley, J., Piša, V., Untiedt, G., Vávra, D.: *Quantitative assessment of the impact of the NDP/NSRF 2007–13 using a macroeconomic model for the Czech Republic*, Münster 2006.

¹⁹ Je třeba poznamenat, že tvůrci modelu HERMIN pro ČR pracovali s verzí Národního strategického referenčního rámce, jež nebyla ještě schválena ze strany Evropské komise (EK). Finální schválení a přijetí NSRR ze strany Evropské komise proběhlo teprve 27. července 2007. Změny provedené v rámci NSRR v průběhu negociací s EK by však neměly významněji ovlivnit výstupy této popisované ex ante evaluace.

→ Dopady NSRR na trh práce se obvykle uvádí vyjádřené jako čistý přírůstek počtu zaměstnaných osob. Výchozí účinek v roce 2007 měl podle modelu zvýšit celkovou zaměstnanost o něco více než 20 tisíc pracovních míst. Do roku 2013 toto číslo vzroste na 196 tisíc pracovních míst a v roce 2015 stále ještě činí 178 tisíc pracovních míst. V roce 2016 dojde se skončením financování NSRR ke strmé úpravě nárůstu zaměstnanosti směrem dolů (ze 178 tisíc na 56 tisíc) a má docházet k přímému a nepřímému rušení pracovních míst. Do roku 2020, tj. sedm let po ukončení NSRR, zůstává celková zaměstnanost o 29 tisíc pracovních míst vyšší než referenční úroveň „bez NSRR“.

Jedním z nejdůležitějších účinků NSRR má být jeho dopad na úroveň produktivity práce (tj. úhrnného HDP na jednoho pracovníka). To je rozhodující měřítko, jak dobře by mohly investiční programy NSRR oživit prosperitu prostřednictvím zvýšení produktivity a konkurenceschopnosti hospodářství. Analýza předpokládá postupně vzrůstající úroveň produktivity měřenou v porovnání s refe-

roekonomické hodnocení naznačovalo, že jednotlivá opatření Národního strategického referenčního rámce byla doladěna tak, aby optimalizovala dopady na hospodářství, byly by oprávněné vyšší hodnoty makroekonomických parametrů vedlejších účinků a byly by pravděpodobně vyšší makroekonomické dopady.

6. Analýza dopadů politiky soudržnosti pomocí makroekonomických modelů

Rozšíříme-li náš pohled na výsledky evaluací prováděných pomocí modelu HERMIN a jiných vybraných modelů kromě ČR také na další kohezní země, nacházíme v hodnotících analýzách jak společné dominantní rysy, tak i jisté odlišnosti, ba přímo rozpory.

Společným ústředním rysem všech v textu popsaných makroekonomických modelů nesporně je, že růst podle nich pohánějí investice do fyzického a lidského kapitálu. Přestože se v detailních výsledcích různí, předpovídají všechny tři makroe-

Politika soudržnosti zvýší HDP ve většině nových členských států do roku 2015 o 5–15 % a zaměstnanost asi o 2 miliony.

renční úrovni „bez NSRR“. Je třeba zdůraznit, že úroveň produktivity bude stoupat již pro referenční úroveň „bez NSRR“. NSRR zvýší úroveň produktivity ještě více.

Výše uváděné makroekonomické dopady předpokládají, že velikost tzv. „vedlejších účinků“ zlepšení infrastruktury, lidského kapitálu a výzkumu a vývoje budou ve středním rozsahu účinků uváděných v mezinárodní literatuře. Při neexistenci podrobného předchozího (ex ante) mikroekonomického hodnocení NSRR jde podle tvůrců modelu o přiměřený předpoklad. Pokud by takové mik-

ekonomické modely nejvíce používané k hodnocení politiky soudržnosti (HERMIN, QUEST, EcoMod), že tato politika bude mít významný dopad na oživení HDP v zaostávajících regionech EU nejen během současného programového období 2007–2013, ale i trvale. Dva z těchto modelů odhadují, že politika soudržnosti zvýší HDP ve většině nových členských států do roku 2015 o 5–15 % a zaměstnanost asi o 2 miliony.

Model HERMIN²⁰ dokládá významný pozitivní vliv politiky soudržnosti: absolutní HDP bude podle něj ve většině členských států přijímajících po-

²⁰ Bradley, J., Untiedt, G., Mitze, T.: *Analysis of the Impact of Cohesion Policy using the COHESION system of HERMIN models*, 2007.

moc z EU asi o 5–10 % vyšší, než by byl bez intervence. Objem pracovních míst je vysoký, se dvěma miliony dodatečných míst předvídaných do roku 2015.

Některé z těchto pozitivních výsledků jsou důsledkem krátkodobého vlivu zvýšené poptávky, například v podobě dočasného oživení stavebnictví. Zhruba polovinu růstu HDP však lze přičíst vlivům nabídkové strany, což je důležité k udržení vysokého tempa růstu v dlouhodobém výhledu. Tyto vlivy mají podobu růstu fyzického a lidského kapitálu a výzkumu a vývoje, jež slouží ke zvyšování produktivity a potenciálu růstu. V předběžných výsledcích se odrážejí jak krátkodobé, tak dlouhodobé dopady.

Dopady politiky soudržnosti pro období 2000–2006 byly v roce 2006 ovlivněny zejména stranou poptávky, neboť výdaje vyplývající z politiky soudržnosti v daném období budou dočerpány až v roce 2008. Kromě toho tyto dopady neberou (u členských států EU-15) na zřetel vlivy nabídkové strany pramenící z této politiky v předcházejících obdobích. Přesto představuje celkový dopad na zaměstnanost napříč všemi přijímajícími zeměmi zhruba 570 000 pracovních míst, z čehož asi 160 000 připadá na nové členské státy.

V roce 2015 bude tento dopad ještě daleko větší. Částečně je tomu tak proto, že finanční podpora v poměru k HDP přijímajících zemí bude vyšší, ale i proto, že implementace vylepšení na nabídkové

Tabulka č. 1 » Dopad politiky soudržnosti v období 2000–2006 na národní HDP a zaměstnanost v roce 2006 podle modelu HERMIN

Země	Nárůst HDP (% nad základ)	Nárůst zaměstnanosti (% nad základ)	Nárůst zaměstnanosti (tisíce nad základ)
Bulharsko	:	:	:
Česká republika	1,6	0,8	39,4
Estonsko	1,8	1,3	7,9
Irsko	0,9	0,7	12,9
Řecko	2,8	2,0	85,2
Španělsko	1,0	0,7	133,5
Kypr	0,1	0,1	0,4
Lotyšsko	1,6	1,2	11,7
Litva	1,2	0,9	12,4
Maďarsko	0,6	0,6	22,1
Malta	0,4	0,4	0,6
Polsko	0,5	0,4	50,3
Portugalsko	2,0	1,4	70,6
Rumunsko	:	:	:
Slovensko	0,7	0,5	11,3
Slovinsko	0,3	0,3	2,3
Východní Německo	0,9	0,7	53,0
Mezzogiorno (jižní Itálie)	1,1	0,8	55,7
Celkem	:	:	569,3

Zdroj: GEFRA, EMDS, 2007



→ **Tabulka č. 2 » Dopad politiky soudržnosti v období 2000–2013 na národní HDP a zaměstnanost v roce 2015 podle modelu HERMIN**

Země	Nárůst HDP (% nad základ)	Nárůst zaměstnanosti (% nad základ)	Nárůst zaměstnanosti (tisíce nad základ)
Bulharsko	5,9	3,2	90,4
Česká republika	9,1	7,1	327,8
Estonsko	8,6	5,4	31,0
Irsko	0,6	0,4	8,2
Řecko	3,5	2,3	95,0
Španělsko	1,2	0,8	156,7
Kypr	1,1	0,9	3,1
Lotyšsko	9,3	6,0	55,4
Litva	8,3	4,8	67,7
Maďarsko	5,4	3,7	147,3
Malta	4,5	4,0	6,9
Polsko	5,4	2,8	384,2
Portugalsko	3,1	2,1	104,8
Rumunsko	7,6	3,2	267,5
Slovensko	6,1	4,0	87,9
Slovinsko	2,5	1,7	15,7
Východní Německo	1,1	0,9	60,0
Mezzogiorno (jižní Itálie)	1,5	0,9	60,1
Celkem	:	:	1 969,7

Zdroj: GEFRA, EMDS, 2007

straně trvá jistou dobu. Odhadovaný vliv této politiky na HDP je největší u nových členských států, neboť ty jsou v relativních číslech hlavními příjemci podpory.

Předpokládaný dopad evropské podpory se u jednotlivých kohezních zemí liší, částečně kvůli rozdílům v míře dotací a částečně kvůli odlišnostem v ekonomické struktuře. Faktory, které mají podle modelu HERMIN největší vliv na růst, jsou odvětvová skladba hospodářství, stupeň otevřenosti výroby vůči růstu produktivity založenému na technologickém pokroku, otevřenost světového obchodu a flexibilita mezd.

Rovněž model EcoMod předpokládá významné pozitivní dopady politiky intervence ve všech pat-

nácti zemích soudržnosti a zejména ve všech nových členských státech, kde jsou dotace relativně vysoké. Odhaduje se, že na Slovensku, v Litvě, v Lotyšsku a v Bulharsku bude HDP do roku 2020 asi o 15 % vyšší v důsledku intervence, než by byl bez ní. Odhady ukazují, že dopady politiky budou mírně výraznější po roce 2015 než předtím, a to díky vyšší produktivitě, vzdělanější pracovní síle a lepší infrastruktuře. Důsledkem intervence tedy má být posílení nabídkové strany ekonomiky a její uvedení na cestu vyššího udržitelného růstu.

Má-li se však z vylepšení nabídkové strany vytěžit maximum, trvalá zlepšení v tempu růstu přesahující dotační období budou pravděpodobně záviset i na jiných zaváděných politikách. Rozsah

těchto dopadů je navíc citlivý na předpoklady o pružnosti růstu produktivity při zvyšování základního kapitálu, jež je relativně nejisté. Dopady se v každém případě liší mezi jednotlivými zeměmi částečně kvůli míře dotací, ale také kvůli rozdílnostem v ekonomických strukturách – ekonomiky s velkým podílem zemědělství a prvovýroby získají méně než hospodářství s větším podílem služeb a technologicky pokročilejších odvětví.

nosti bude ve většině případů přispívat k růstu HDP asi 40–50 % a zbývající část bude důsledkem vyšší produktivity. Celkově je v rámci politiky soudržnosti plánováno vytvořit do roku 2015 přes 2 miliony čistých dodatečných pracovních míst. Toto číslo do roku 2020 vzroste téměř až na 2,5 milionu, z čehož asi třetina bude v Polsku. Důsledkem bude významné snížení nezaměstnanosti.

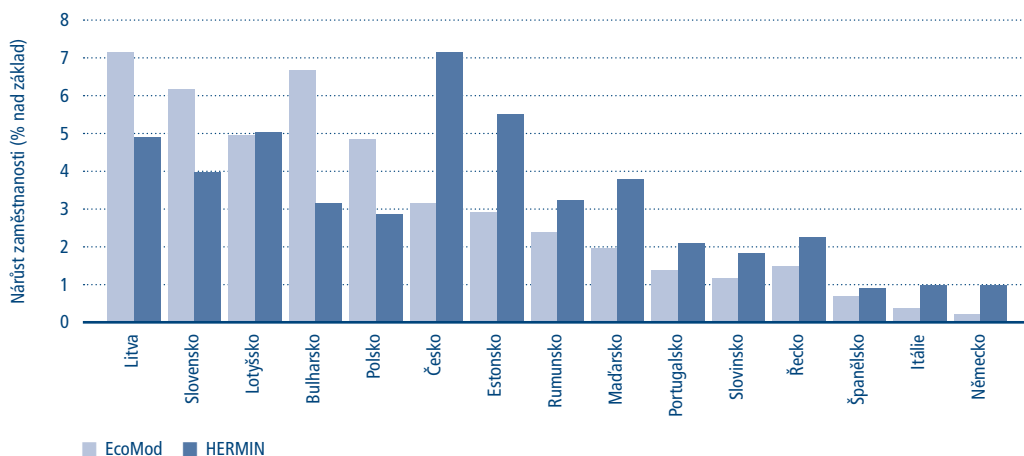
Model QUEST předpokládá silný vliv vytěšňo-

Předpokládaný dopad evropské podpory se u jednotlivých kohezních zemí liší, částečně kvůli rozdílnům v míře dotací a částečně kvůli odlišnostem v ekonomické struktuře.

Z vyššího růstu mají podle modelových simulací EcoMod prospěch všechny sektory, zisk je však podstatný zejména ve stavebnictví, a to díky infrastrukturním projektům, a u aktivit v oblasti pokročilých technologií díky vzdělanější a odbornější pracovní síle. Předpokládá se, že růst zaměstna-

vacího (crowding-out) efektu intervencí politiky soudržnosti, proto je v tomto modelu oživení poptávky v zemích soudržnosti výdaji ze strukturálních fondů relativně nízké. Místo toho zde dochází k pozvolné realizaci vylepšení na nabídkové straně, která se však odráží zejména v růstu produk-

Graf č. 2 » Dopad výdajů politiky soudržnosti na zaměstnanost do roku 2015 podle modelů EcoMod a HERMIN



Poznámka: V modelu HERMIN se odhady pro Itálii vztahují k regionu Mezzogiorno a v Německu k východním spolkovým zemím; v modelu EcoMod se odhady vztahují na národní hospodářství.
Zdroj: EcoMod a HERMIN



- tivity, neboť model považuje význam zaměstnanosti pro růst za zanedbatelný. Ačkoli jde možná o extrémní předpoklad, korespondují výsledky tohoto modelu lépe než výstupy předchozích dvou modelů se skutečnostmi doloženými z minulých let v mnoha nových členských státech. Vzhledem k charakteru těchto výsledků je však pravděpodobné, že z velké části přetrvají dlouhodobě i poté, co programové období a dotace skončí. V praxi proto model QUEST předvídá zisky nabídkové strany spíše z dlouhodobého hlediska, podobně jako model HERMIN.

Podle modelu QUEST rozdíly mezi jednotlivými zeměmi v míře dopadu politiky soudržnosti odrážejí jak velikost podpory z fondů v poměru k HDP, tak monetární politiku. Ve Slovinsku, jež přijalo euro, a ve třech pobaltských státech, které stabilizovaly své měny vůči euru, dochází sice k menšímu efektu vytěšňování stimulů poptávky v prvním roce, ale k výraznějšímu v dalších letech, což vede ke snižování tempa růstu. Zejména u pobaltských států jsou proto předvídané dopady politiky soudržnosti mnohem nižší, než jak předpokládá model HERMIN.

Výstupy modelu QUEST ukazují, že dopad na země, které jsou čistými přispěvateli politiky sou-

7. Silné stránky a omezení makroekonomických modelů při posuzování dopadů politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti jsou definovány na makroekonomické úrovni. Výstupy z makroekonomických modelů jsou tím pádem konzistentní se základními požadavky a mělo by tedy jít o vhodný nástroj, jenž může být používán pro formální zjišťování, zda unijní strukturální politika dosáhla (dosahuje) svého cíle (cílů).

Hlavní silnou stránkou takovýchto ekonometrických modelů je jejich schopnost využívat data k informování o struktuře. Tím je míněno to, že robustní statistické metody mohou být využívány k odhadování věrohodnosti dat, např. korelačních řad. Používané modely jsou obvykle dynamické, což znamená, že mohou daleko lépe sledovat spíše meziroční změny v dopadech politiky soudržnosti než nominální rozdíly mezi dvěma rovnovážnými obdobími.

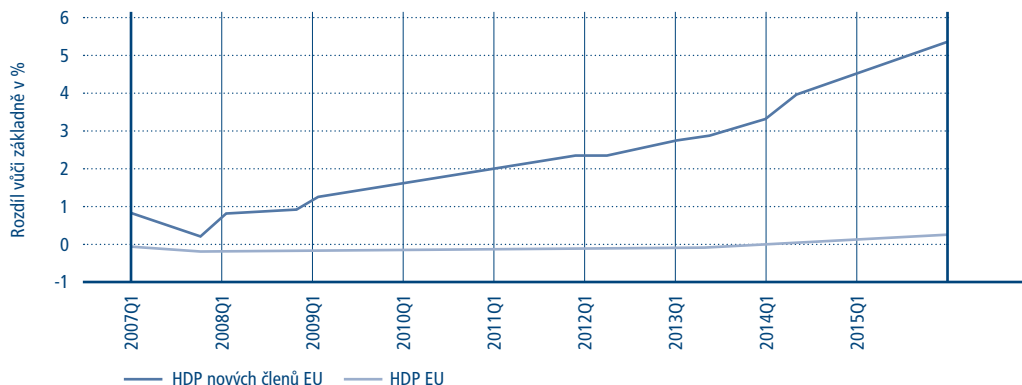
Se zmíněnými klady používání modelů k evaluaci souvisí zároveň velmi úzce i jejich hlavní slabina. Při používání ekonometrických modelů tohoto typu jsou totiž kladeny mimořádné nároky právě

Celkově je v rámci politiky soudržnosti plánováno vytvořit do roku 2015 přes 2 miliony čistých dodatečných pracovních míst. Toto číslo do roku 2020 vzroste téměř až na 2,5 milionu, z čehož asi třetina bude v Polsku. Důsledkem bude významné snížení nezaměstnanosti.

držnosti, je negativní, avšak relativně málo, zejména vzhledem k pozitivnímu dopadu na HDP v zemích soudržnosti. Pro země EU-27 jsou rovněž QUESTem předvídány nízké a negativní celkové dopady po většinu programového období. Ty by se však v pozdějších letech měly změnit na pozitivní, což znamená, že politika soudržnosti v dlouhodobém horizontu zvyšuje růst EU jako celku a napomáhá sblížování.

na širokou datovou základnu. Vstupní data vysoké kvality jsou nezbytná pro zjištění věrohodných koeficientů. Právě tento faktor ovšem často limituje možnosti takovýchto modelů.

Nároky na datovou základnu, kterou obdobné modely vyžadují, obvykle vyústí v to, že se adaptují na jiné, již existující modely. Ty však již nutně nemusí být nejlépe uzpůsobeny pro evaluační účely.

Graf č. 3 » Dopad výdajů politiky soudržnosti v EU v období 2007–2015 podle modelu QUEST

Zdroj: QUEST

Většina makroekonometrických modelů sdílí podobnou strukturu poptávkové strany založenou na výdajových složkách HDP s dalšími „moduly“ pro obchodovatelné sektory a popřípadě také tabulky vstup-výstup pro zachycení vnitroodvětvové poptávky a dalších specifických sektorálních vlivů.

Více odlišností mezi modely lze nalézt na nabídkové straně. Jedná se především o určování faktorů, které měří potenciální výstup ekonomiky, často za použití produkční funkce. Jelikož však potenciální výstup nemůže být „zkontrolován“, vystává zde diskuze, jak má být měřen. To vede k různým strukturám modelů, k jejich rozdílným vlastnostem a nakonec i k rozdílným výsledkům hodnocení.

Obvyklá kritika vztahující se k makroekonomickým modelům postaveným na bázi produkční funkce spočívá v tom, že modely nejsou v souladu s mikroekonomickým teoretickým fundamentem, totiž maximalizací zisku a minimalizací nákladů ze strany výrobců. Agregátní vztahy nejsou tedy v těchto modelech podle kritiků založeny na konzistentních poptávkových a nákladových funkcích, jež by si zachovávaly funkce, které jim přisuzuje ekonomická teorie.

Mezi jednotlivými nejvíce používanými modely existují zjevné rozdíly v odhadovaných vlivech po-

litiky soudržnosti na různé země, což odráží právě jejich odlišné vlastnosti. To se týká relativní míry stejně jako celkové míry těchto dopadů. Například podle modelu EcoMod má politika soudržnosti poměrně velký dopad na HDP na Slovensku a v Bulharsku, ale podle modelu HERMIN je zde tento dopad ve srovnání s jinými zeměmi nižší.

Například model QUEST poskytuje méně oborových detailů než HERMIN či EcoMod, má ale širší geografické pokrytí včetně všech ekonomik EU. Jako jediný proto může zohlednit účinek politiky soudržnosti na čisté dárcovské ekonomiky (a tedy i účinek této politiky na EU jako celek).

Pozitivní výsledky dle modelu EcoMod po uplynutí programového období jsou vytvářeny zahrnutím dlouhodobých dynamických zisků. Předpokládá se, že dlouhodobá pozitivní interakce mezi takovými faktory, jako jsou výzkum a technologický vývoj a investice do lidského kapitálu, bude dál generovat vysoký růst (a nejen pouze vyšší úroveň HDP) i po skončení podpory. To je v rozporu zejména s přístupem modelu HERMIN k výzkumu a technologickému vývoji a inovacím; ten totiž předpokládá jen malé dopady, neboť podle tvůrců modelu je současná odborná literatura v této věci velmi nekonzistentní.

Jedním z klíčových rozdílů mezi modely také je, jak nakládají s „vytěšňováním“. V modelu QUEST →

→ jsou ekonomičtí agenti „vpřed hledící“ a úrokové sazby a směnné kurzy jsou určeny vnitřně. To nezbytně vede k tomu, že veřejné investice vytěsňují investice soukromé. Dopady na stranu poptávky jsou proto menší než v dalších dvou modelech (dokonce i na vrcholu realizace podpory) a konečné dopady na zaměstnanost jsou také malé.

Modely HERMIN a EcoMod mají sice různou strukturu a na základě vlastního výkladu literatury

přiřazují různým typům investic různou „elasticitu“ (a proto i dopady).

Nápadným výsledkem ovšem je, že všechny tři modely docházejí k podobným dopadům na stranu nabídky v období uplatňování pomoci v rámci politiky soudržnosti. Všechny tři modely však zároveň předpokládají zdravé finanční řízení a optimální investiční volby, což se může výrazně lišit od reality.

LITERATURA A PRAMENY

1. *4th Report on Economic and Social Cohesion*. Evropská komise, Brusel, Lucemburk, 2007
2. Beutel, J.: *The economic impacts of the Community Support Frameworks 1994–1999*. Brussels 1994
3. Blanchard, O., Fischer, S.: *Lectures in Macroeconomics*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press 1990
4. Bradley, J.: *Aggregate and Regional Impact: The Cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal*. Published by the Office of the Official Publications of the European Communities for a recent review of model kontent, 1997
5. Bradley, J., Fitz Gerald, J.: *Industrial output and factor input determination in an econometric model of a small open economy*. European Economic Review, 1988, 32, 1227–1241
6. Bradley, J., Fitz Gerald, J.: *Production Structures in a Small Open Economy with Mobile and Indigenous Investment*. European Economic Review, 1990, 34, 364–374
7. Bradley, J., Píša, V., Untiedt, G., Vávra, D.: *Quantitative assessment of the impact of the NDP/NSRF 2007–13 using a macroeconomic model for the Czech Republic*. Münster 2006
8. Bradley, J., Untiedt, G., Mitze, T.: *Analysis of the Impact of Cohesion Policy using the COHESION system of HERMIN models*. 2007
9. *E3ME: An Energy-Environment-Economy Model for Europe*. EUR 16715 EN, European Commission, Official Publications, Luxembourg, 1995
10. *EcoMod. The economic impacts of convergence interventions 2007–2013*. 2007
11. Kejak, M., Vávra, D.: *HERMIN CR*. Report to the EU Commission on the project P96-6242R: Macroeconomics and structural change: common themes between CEE and EU periphery countries, 1999
12. Kejak, M., Vávra, D.: *The Impact of EU Structural Funds on the Czech Macroeconomy: Some Preliminary Results from the HERMIN Model*. Praha 2004
13. Lindbeck, A.: *Imported and structural inflation and aggregated demand: The Scandinavian model reconstructed*. In: Lindbeck, A. (ed.): *Inflation and Employment in Open Economies*. North-Holland, Amsterdam 1979
14. Pred, A.: *Behaviour and Location: Foundations for a Geographic and Dynamic Theory: Part 1*. Lund Studies in Geography B, Nr. 27, University of Lund
15. Roeger, W., in 't Veld, J.: *QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model*. Economic Papers, No. 123, European Commission, October 1997
16. Scott, A. J.: *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development*. London, Pion, 1988
17. Schmenner, R. W.: *Making Business Location Decisions*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1982

18. Storper, M., Walker, R.: *The Theory of Labour and The Theory of Lokation*. International Journal of Urban and Regional Research, 1983
19. Tinbergen, J.: *An Econometric Approach to Business Cycles Problems*. Paris, Hermann and Cie, 1937
20. Tinbergen, J.: *A Method and its Application to Investment Activity*. Geneva, League of Nations, 1939
21. Treyz, F., Treyz, G.: *Evaluating the Regional Economic Effects of Structural Funds Programs Using the REMI Policy insight*. 2003

KLÍČOVÁ SLOVA

ekonometrický model, Evropská unie, integrace, politika hospodářské a sociální soudržnosti

ABSTRACT

The amount of investment that is funded through the Structural Funds by the EU is substantial and related EU legislation requires the appraisal of these funds. These processes need to be analysed not only separately, but also within the framework that captures the feedbacks and interaction within the overall macro economy. This assessment often takes the form of macroeconomic/econometric models and draw on economic and econometric research findings. The demand-sides of such models are usually similar, based upon a decomposition of the expenditure side of GDP (i.e. household spending, government spending, investment spending, export, import, and stock-building) with most divergence occurring in the treatment of supply-side effects which act on the potential output of the economic system. The Article includes also provisional outcomes of quantitative assessment of the impact of the structural interventions in the period 2007–13 using the most employed macroeconomic models for the Czech Republic and other EU new cohesion countries.

KEYWORDS

econometric model, European Union, integration, economic and social cohesion policy

JEL CLASSIFICATION

F15, F36, F42, H50



Lisabonská smlouva a národní zájmy České republiky

► Mgr. Ing. Petr Wawrosz » NEWTON College, a.s.¹

* Dne 13. prosince 2007 byla slavnostně podepsána Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Byl tak přijat dokument, který by měl upravit fungování evropských struktur na počátku 21. století. Ačkoliv Lisabonská smlouva, jak zní zkrácený název v prosinci 2007 podepsané smlouvy, ještě nevstoupila v platnost – k tomu je zapotřebí její ratifikace všemi 27 členskými státy, existuje velká politická vůle, aby členské země smlouvu do poloviny roku 2009, tj. do období, kdy by měl být zvolen nový Evropský parlament a Evropská komise, ratifikovaly. Praktickým projevem této vůle je, že ratifikace by měla proběhnout pouze na úrovni národních parlamentů, tj. že Lisabonská smlouva nebude s největší pravděpodobností předložena v členských zemích k referendu, s výjimkou Irska, kde referendum vyžaduje irská ústava. Má proto smysl už teď podívat se, co Lisabonská smlouva přináší. Rovněž má smysl rozebrat vztah Lisabonské smlouvy a českých národních zájmů. O obojí se pokusíme v následujícím textu.

1. Stručně k historii

Chceme-li rozebrat Lisabonskou smlouvu, je dobré vrátit se poněkud do historie a připomenout si genezi vzniku této smlouvy. Evropská integrace probíhá již téměř 60 let. Za oficiální faktický počátek lze označit rok 1951, kdy byla šesti evropskými státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizo-

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

Smlouva o založení ESUO byla smlouvou, ve které se členské státy vzdaly některých svých pravomocí a přenesly je na mezinárodní organizaci, konkrétně na ESUO. Smlouvou zároveň byly vytvořeny orgány, které mohly těmito pravomocemi disponovat a které tak mohly vydávat normy právní povahy, přičemž tyto normy mohly ukládat povinnosti osobám (fyzickým i právnickým) v členských zemích.

ESUO se omezovalo na spolupráci sice důležitých, ale pouze dílčích odvětví průmyslu. V ostatních oblastech v 50. letech nadále existovaly bariéry obchodu a spolupráce, zejména v podobě cel, kvantitativních a kvalitativních omezení dovozu a vývozu zboží. K tomu, aby byly odstraněny, rozhodlo se výše uvedených šest zemí uzavřít další

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

dvě smlouvy, konkrétně Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (ESA, často též Euratom). Obě smlouvy byly šesti státy zúčastněnými na ESUO podepsány 25. března 1957 a v platnost vstoupily 1. ledna 1958.

Smlouva o založení EHS se ihned stala, v důsledku rozsahu otázek, které upravovala, nejdůležitější smlouvou. Základním úkolem EHS bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a k stálému hospodářskému růstu skrze postupné sbližování hospodářské politiky členských států. V počátku se EHS zaměřilo na vytvoření jednotného celního sazebníku vůči třetím zemím a odstranění kvalitativních i kvantitativních překážek obchodu. K naprostému vytvoření celní unie přitom došlo v roce 1968. ESAE, jak již z jeho názvu vyplývá, je platforma pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie.

Vzhledem ke shodné členské základně všech tří společenství, jakož i v podstatě obdobnému zá-

vých smluv měly podobné postavení a pravomoci, do jednoho.

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

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

Smlouva o Ústavě pro Evropu měla nahradit stávající smlouvy, tj. zejména Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Lisabonská smlouva tyto dvě smlouvy nenahrazuje, ale pozměňuje.

kladnímu účelu, kterým byly společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni, začala být tři formálně samostatná společenství vnímána jako určitý vzájemně se doplňující celek, pro nějž se vžil výraz evropská společenství. Každé ze společenství mělo nejprve své vlastní orgány, které disponovaly příslušnými pravomocemi. Protože tyto pravomoci byly víceméně podobné, existovala zde zbytečná triplicita. V polovině 60. let tak došlo k sloučením těchto orgánů, které v rámci jednotli-

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



- no zmínit, že v roce 1981 se evropská společenství rozrostla o Řecko a v roce 1986 o Španělsko a Portugalsko.

Přelom osmdesátých a devadesátých let byl významně poznamenán společenskými a politickými změnami v zemích střední a východní Evropy, jakož i vztahy Společenství k nim. Nové politické reprezentace zemí bývalého socialistického tábora považovaly vstup do evropských společenství za jeden ze základních cílů společenské proměny a první asociační dohody se zeměmi střední a východní Evropy – Polskem, Maďarskem a ČSFR – byly podepsány 16. prosince 1991.

Docházelo ale i k dalšímu prohlubování samotné evropské integrace – v prosinci 1990 byly v Římě zahájeny dvě mezivládní konference, jejichž cílem bylo podruhé podstatně revidovat dosavadní zakládající smlouvy. Hlavním úkolem první konference bylo vytvoření smluvního rámce pro vytvoření hospodářské a měnové unie členských zemí Společenství, která se stala jedním z nejvýznamnějších integračních projektů vůbec. Druhá konference se, pod vlivem politických změn konce osmdesátých let i nových výzev a rizik konce tisíciletí, věnovala vytvoření rámce pro užší politickou spo-

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

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

Počátkem roku 1994 započala druhá fáze vzniku HMU – byl vytvořen Evropský měnový institut,

Smlouva o založení Evropského společenství se poté, co nabude Lisabonská smlouva platnost, přejmenuje na Smlouvu o fungování Evropské unie.

lupráci v oblasti zahraniční politiky, justice a vnitřní bezpečnosti. Roční jednání vyvrcholilo v Maastrichtu ve dnech 9. a 10. prosince 1991, kde hlavy států a vlád členských zemí přijaly návrh Smlouvy o Evropské unii, který byl následně slavnostně podepsán 7. února 1992 rovněž v Maastrichtu.

Smlouva o Evropské unii, pro kterou se vzhledem k místu jejího podpisu vžil název Maastrichtská smlouva, rozšířila dosavadní oblast spolupráce, která se orientovala zejména na ekonomické, respektive s ekonomikou spojené otázky, o spolupráci v oblasti společné bezpečnostní a zahraniční

jehož úkoly byly především posílení spolupráce centrálních bank členských států, koordinace měnových politik a příprava vzniku Evropského systému centrálních bank – tento systém funguje od roku 1999. Na madridském zasedání Evropské rady v prosinci 1995 bylo rozhodnuto o zavedení jednotné měny euro k 1. lednu 1999. K přijetí eura bylo zapotřebí splnit řadu přísných podmínek, které byly formulovány v tzv. maastrichtských kritériích – týkaly se mj. velikosti deficitu veřejných financí, velikosti veřejného dluhu apod. Ne všechny členské státy byly schopny tyto podmínky splnit,

jiné se potom vědomě rozhodly euro zatím nepřijmout (zejména Velká Británie). Euro proto nejprve nahradilo národní měny 11 členských států (z tehdejších 15), konkrétně Německa, Francie, Belgie, Nizozemska, Lucemburska, Itálie, Irska, Španělska, Portugalska, Finska a Rakouska.

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

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

Poměrně záhy, na přelomu 20. a 21. století, se ale ukázalo, že zvláště v souvislosti s rozšířením EU o další kandidátské země ze střední a východní

Evropy bude nutno vyřešit řadu základních otázek, aby integrace těchto zemí do EU mohla proběhnout. Rovněž tak bylo potřeba reagovat na skutečnost, že platnost Smlouvy o založení ESUO byla omezena na 50 let a měla tedy vypršet v roce 2002. Zdálo se přitom zbytečné, aby platnost dané smlouvy byla prodlužována, protože většina otázek, které řešila Smlouva o založení ESUO, mohla být řešena Smlouvou o založení Evropského společenství. Při řešení v tomto odstavci zmíněných problémů se postupovalo dvěma způsoby. Tyto způsoby (procesy) běžely po jistou dobu paralelně.

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

Souběžně s druhým procesem se od poloviny roku 2002 rozeběhl další proces – proces přijímání Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Cílem bylo nahradit dosavadní poněkud nepřehledný a složitý systém zakladatelských právních dokumentů novým textem, kterým se právě měla stát Smlouva o Ústavě pro Evropu. Konkrétně Smlouva o Ústavě pro Evropu chtěla:



- • lepší rozdělení působnosti Unie a členských států,
- sloučení smluv a udělení právní subjektivity Unii,
- zjednodušení akčních nástrojů Unie,
- přijetí opatření na posílení demokracie, průhlednosti a účinnosti Evropské unie rozšířením příspěvku vnitrostátních parlamentů k legitimitě evropského záměru, zjednodušením rozhodovacích procesů a zajištěním větší průhlednosti a přehlednosti chodu evropských orgánů,
- přijetí nezbytných opatření pro zlepšení organizačního uspořádání a posílení úlohy každého ze tří orgánů Unie, zejména s přihlédnutím k rozšíření.

Smlouva o Ústavě pro Evropu byla podepsána na podzim roku 2004. K tomu, aby vstoupila v platnost, musela být smlouva ratifikována ve všech členských zemích. V roce 2005 však byla Smlouva o Ústavě pro Evropu odmítnuta referendy ve Francii a v Nizozemsku. Ačkoliv i po tomto odmítnutí některé další země Smlouvu o Ústavě pro Evropu přijaly, v roce 2006 byl proces přijímání Ústavy fakticky zastaven. Nebyl však zastaven proces dalšího rozšiřování EU a od 1. ledna 2007 se dalšími členskými státy staly Rumunsko a Bulharsko.

V průběhu celého roku 2007 byla potom řešena otázka, jak dál se Smlouvou o Ústavě pro Evropu. Obecně je totiž zřejmé, že důvody, které vedly k přijetí této Smlouvy, i nadále trvají, ačkoliv byla Smlouva odmítnuta. Stávající systém pravomocí a rozhodování v EU, systém zakládajících smluv je málo přehledný a odpovídá stavu, kdy se evropské integrace účastnilo několik zemí. Nejsou to smlouvy pro 21. století a pro společenství s 27 členy.

Kompromis se hledal složitě. Nakonec bylo přijato řešení, že členské státy, které tuto Smlouvu neratifikovaly (ať už z důvodu odmítnutí v referendu nebo proto, že se Smlouvou takticky nechtěly zabývat – do této druhé skupiny patřila i Česká republika), nebudou v ratifikaci pokračovat a že se tedy proces přijímání zastaví. Místo Smlouvy o Ústavě pro Evropu potom byla přijata Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii

a Smlouvu o založení Evropského společenství. Je třeba konstatovat, že v řadě případů si Lisabonská smlouva klade podobné cíle jako Smlouva o Ústavě pro Evropu.

2. Lisabonská smlouva znamená novelu stávajících smluv

Pokud jsme na konci předcházející kapitoly uvedli, že si Lisabonská smlouva klade podobné cíle jako Smlouva o Ústavě pro Evropu, musíme uvést jeden významný rozdíl: Smlouva o Ústavě pro Evropu měla nahradit stávající smlouvy, tj. zejména Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Lisabonská smlouva tyto dvě smlouvy nenahrazuje, ale pozměňuje. Evropská integrace tak bude spočívat i nadále na Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství. Samotná Lisabonská smlouva pouze říká, které pasáže těchto smluv se mění. Činí tak přitom způsobem, jenž je dobře znám při přijímání zákonů v parlamentu, tedy např. říká „Smlouva o Evropské unii se mění v článku xy takto“.

Zdůrazňujeme zde, že Lisabonská smlouva sama o sobě neobsahuje plně aktuální znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, ale pouze změny těchto smluv. To logicky ztěžuje přehlednost – pokud se nyní kdokoliv chce dozvědět, jak bude Smlouva o Evropské unii a Smlouva o založení Evropského společenství znít, vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, musí pracovat se stávajícím platným zněním Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství a do tohoto znění vnášet změny, které přináší Lisabonská smlouva. Je proto více než žádoucí, aby široké veřejnosti byly co nejdříve přístupny konsolidované verze Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy. Že současný stav není přehledný a optimální, potvrzují i slova evropských úředníků, kteří říkají, že pokud chtějí zjistit, jaké bude znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství po vstupu Lisabonské smlouvy, radě-

ji se podívají do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, protože změny Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, které Lisabonská smlouva obsahuje, jsou často podobné jako změny, které přinesla Smlouva o Ústavě pro Evropu. Ještě jednou však připomeňme, že Smlouva o Ústavě pro Evropu měla být komplexně novým, tedy nikoliv pozměňovacím textem.

Nepřehlednost v současné době nespočívá pouze ve skutečnosti, že pokud se nyní chceme dozvědět, jak budou primární dokumenty evropského práva znít po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, musíme listovat textem Lisabonské smlouvy

na této smlouvě a na Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen Smlouvy). Tyto dvě smlouvy mají stejnou právní sílu. Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní.“ Smlouva o fungování Evropské unie (tj. Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy) potom konstatuje: „Název smlouvy se nahrazuje tímto: Smlouva o fungování Evropské unie. Tato smlouva upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí. Tato smlouva a Smlouva o Evropské unii představují smlouvy, na nichž je Unie založena. Tyto dvě Smlouvy, které mají stejnou právní sílu, se označu-

Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost Evropská unie zcela jednoznačně získá právní subjektivitu a odpadnou současné právní spory, zda EU subjektivitu má, nebo zda tuto subjektivitu mají jen jednotlivá evropská společenství.

a příslušnou zakládající smlouvou. I po přijetí Lisabonské smlouvy bude primární právo EU založeno na dvou zakládajících smlouvách, které na sebe odkazují, na řadě protokolů k těmto smlouvám, dále na Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii a dalších dokumentech. Orientace v těchto textech tedy bude i nadále složitá a lze předpokládat, že pro běžného občana komplikovaná. Cíl zpřehlednit základní právní dokumenty se tak podařilo naplnit jen částečně.

Přestože je Lisabonská smlouva pozměňovacím textem, přináší podstatné změny. K těm nejdůležitějším patří, že Smlouva o založení Evropského společenství se poté, co nabude Lisabonská smlouva platnost, přejmenuje na Smlouvu o fungování Evropské unie. Připomeňme, že půjde již o druhou změnu názvu – původně se tato smlouva jmenovala Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, Maastrichtskou smlouvou byla potom přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství.

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy potom konkrétně říká: „Unie je založena

jí jako Smlouvy.“ Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost tak Evropská unie zcela jednoznačně získá právní subjektivitu a odpadnou současné právní spory, zda EU subjektivitu má, nebo zda tuto subjektivitu mají jen jednotlivá evropská společenství. Ostatně nový článek 46a Smlouvy o Evropské unii jednoznačně konstatuje, že Unie má právní subjektivitu.

Protože další text tohoto článku se bude zabývat Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy, budeme v tomto textu používat pouze označení, se kterými Lisabonská smlouva pracuje. Tj. nebudeme dále již uvádět, že se jedná o text smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy. Název Smlouvy o Evropské unii se nemění, budeme proto používat tento název a případně zkratku SEU. V případě Smlouvy o založení Evropského společenství budeme používat její změněný název, tj. název Smlouva o fungování Evropské unie a zkratku SFEU. Pro samotný pojem Evropská unie budeme používat standardní zkratku EU.



→ 3. Hodnoty a cíle EU

Jaké změny tedy Lisabonská smlouva přináší? Ve Smlouvě o Evropské unii zpřesňuje hodnoty a cíle Evropské unie. Konkrétně konstatuje:

- 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.
- Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. 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. Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vy-

chování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro. Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.

- Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.
- Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami. Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně

Charta základních práv EU bude od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost právně závazná a bude mít stejné právní postavení jako Smlouvy, ačkoli její znění nebude součástí Smluv. Protokol zavádí zvláštní opatření pro Spojené království a Polsko.

soce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok. Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte. Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na za-

lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

- Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.
- Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými

hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svých vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.

- Orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie. Orgány udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činnosti Unie vede Evropská komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.
- Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.
- Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby:
 - a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;
 - b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
 - c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 61c Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Evropolu a do hodnocení činnosti Eurojustu;
 - d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv;

e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii;

f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

Na první pohled by se mohlo říci, že daná ustanovení jsou pouhá slova, která nemají žádnou vynutitelnost a která nemusí nic znamenat. Lze se domnívat, že nejde o pouhá slova. Veškerá další ustanovení SEU a SFEU, dokumentů, které budou přijaty na jejich základě, ale i dokumentů, které byly přijaty před ratifikací Lisabonské smlouvy a v okamžiku přijetí budou účinné, bude nutno posuzovat ve světle těchto hodnot a cílů. Konkrétně bude nutno se ptát, zdali jsou dané dokumenty v souladu s danými hodnotami a cíli, zdali přispívají k jejich naplnění. Lze si představit i situaci, kdy některý z dokumentů nebude přijat nebo bude zrušen (Soudním dvorem), protože odporuje hodnotám a cílům, které jsou v Lisabonské smlouvě uvedeny. Navíc občané členských států EU díky zmínění těchto hodnot a cílů alespoň nepřímo získávají právo požadovat jejich dodržování a získávají právo protestu, pokud se tak neděje. Jednoznačnou deklaraci daných cílů a hodnot se Unie svým způsobem více otevírá, odhaluje občanům. Má zde smysl zdůraznit výše uvedené právo, že nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

Dále je třeba zdůraznit, že Charta základních práv EU bude od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost právně závazná a bude mít stejný právní postavení jako Smlouvy, ačkoli její znění nebude součástí Smluv. Protokol zavádí zvláštní opatření pro Spojené království a Polsko, která stanoví výjimky v oblasti soudní pravomoci Evropského soudního dvora a vnitrostátních soudů ve věci →

→ ochrany práv uznaných Listinou. Charta základních práv EU byla vyhlášena v roce 2000 a byla začleněna do Smlouvy z Nice jako příloha bez právní závaznosti, Evropský parlament se však od té doby snažil prosadit, aby Charta byla začleněna do Evropské ústavy, a získala tak právní sílu. Od roku 1999 sestavuje Rada ministrů každý rok výroční zprávu o stavu lidských práv v EU i mimo ni. Pokud prostudujeme znění Charty základních práv EU, zjistíme, že se nikterak neliší od podobných mezinárodních dokumentů (např. Všeobecná deklarace lidských práv, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), respektive dokumentů na národní úrovni (např. česká Listina základních práv a svobod). Z práv, které se týkají EU, Charta základních práv EU mj. stanoví:

- Právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu: Každý občan Unie má ve státu, ve kterém bydlí, právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu, a to za stejných podmínek jako občané tohoto státu. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých, obecných a svobodných volbách tajným hlasováním.
- Právo volit a kandidovat v komunálních volbách: Každý občan Unie má v členském státu, ve kterém bydlí, právo volit a kandidovat v komunálních volbách, a to za stejných podmínek jako občané tohoto státu.
- Právo na dobrou správu: Každý má právo, aby instituce a orgány Unie rozhodovaly o jeho záležitostech nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Součástí tohoto práva je:
 - právo každého být slyšen před přijetím každého konkrétního opatření, které by se ho mohlo nepříznivě dotknout;
 - právo každého na přístup k dokumentům o něm, a to při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
 - povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Každý má právo, aby v souladu s obecnými zásadami společnými zákonům členských států

Unie nahradila každou škodu, kterou při plnění svých povinností způsobí její instituce nebo osoby, které pro Unii pracují. Každý má právo písemně se obracet na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků; ve stejném jazyce musí obdržet odpověď.

- Právo na přístup k dokumentům: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.
- Ombudsman: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo obracet se na ombudsmana Unie při nesprávnostech v činnosti institucí nebo orgánů Unie, s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při jejich soudní činnosti.
- Petiční právo: Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba, která bydlí nebo má sídlo v některém členském státu, má právo předkládat petice Evropskému parlamentu.
- Svoboda pohybu a pobytu: Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a bydlet na území členských států. V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie lze svobodu pohybu a pobytu poskytnout občanům třetích zemí, kteří zákonně pobývají na území některého členského státu.
- Diplomatická a konzulární ochrana: Každý občan Unie má na území třetí země, ve které není zastoupen členský stát, jehož je občanem, právo na ochranu diplomatických nebo konzulárních orgánů kteréhokoli členského státu, a to za stejných podmínek jako občané tohoto členského státu.
- Právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces: Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie jsou porušovány, má právo na účinnou soudní ochranu. Každý má právo, aby jeho věc v přiměřené lhůtě spravedlivě a veřejně projednal nezávislý a nestranný soud, předem ustavený zákonem. Každému musí být umožněno, aby se mu dostalo rady, obhajoby

a zastoupení. Právní pomoci se musí dostat i těm, kteří nedisponují dostatečnými prostředky, je-li tato pomoc nezbytná k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

- Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán pro týž trestný čin: Nikdo nesmí být znovu trestně stíhán nebo trestán za trestný čin, pro který byl v Unii již podle zákona pravomocně zproštěn obžaloby nebo odsouzen.

Jakkoliv je většina těchto práv (např. svoboda pohybu a pobytu) vyjádřena i na jiných místech smluv, skutečnost, že Charta základních práv EU se stane součástí základních smluv, zvýší význam těchto práv a svobod. Zvláště práva, která se týkají fungování EU, se tak stanou závaznými, jednotlivé orgány EU se jimi budou muset řídit a fyzické i právnické osoby, tj. osoby s bydlištěm nebo se sídlem v EU, mohou vyžadovat, aby tak činily. Pokud v dalším textu píšeme, že ani Lisabonská smlouva neodstranila demokratický deficit, který se týká jednání a rozhodování na úrovni EU, musíme zde konstatovat, že závaznost Charty základních práv EU je významným krokem k větší demokratičnosti Unie. Kontroverzi může vyvolat zejména právo nebýt dvakrát či vícekrát stíhán nebo trestán za stejný trestný čin, jehož znění prakticky vylučuje, aby jedna osoba byla za stejný trestný čin stíhána ve dvou či více členských zemích EU. Je přitom zřejmé, že některé trestné činy se mohou týkat více členských zemí EU a trest uložený v jedné členské zemi nemusí odpovídat celkové závažnosti provinění.

4. Rozdělení pravomocí

Ve Smlouvě o Evropské unii je dále nově upraveno rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy. Konkrétně se stanoví:

- Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.
- Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.

Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.

- Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.
- Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.
- Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.
- Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.
- Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a při-



→ jímát právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uníí zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

- Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.
- Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.
- V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.

Nově se potom stanoví výlučná působnost EU.

Ta zahrnuje následující oblasti:

- a) celní unie;
- b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- e) společná obchodní politika;
- f) ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.

Sdílená působnost EU a členských států se týká následujících oblastí:

- a) vnitřní trh;

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

Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezovat a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci. Unie má rovněž pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomoci.

Unie má dále pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Oblasti těchto činností na evropské úrovni jsou:

- a) ochrana a zlepšování lidského zdraví;
- b) průmysl;
- c) kultura;
- d) cestovní ruch;
- e) všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport;
- f) civilní ochrana;
- g) správní spolupráce.

Je obecným faktem, že v některých oblastech – energetiky, dopravy, životního prostředí apod. – se Lisabonskou smlouvou členské státy vzdávají některých svých pravomocí a přenášejí je na úroveň Unie. V těchto oblastech se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rovněž, pokud již Unie nějakou pravomoc měla, omezuje nutnost rozhodování na úrovni Unie formou jednomyslnosti ve prospěch formy kvalifikované většiny.

Odpůrci tohoto přenosu kladou mnohdy sugestivní otázky, např.:² „Chci, aby Česká republika mohla být přehlasována v mnoha dalších věcech, včetně klíčové oblasti energetiky? Chci, aby nám pravidla směřování hospodářské politiky určovala Evropská unie a aby „sociálně tržní hospodářství“ bylo oficiální doktrínou? Chci, aby se o financích EU hlasovalo pomocí většinového hlasování a aby o tom, kolik budeme do EU platit, rozhodovali

ekonomickým problémům. Obdobně v oblasti životního prostředí řadu věcí nelze řešit pouze na národní úrovni, řada forem znečišťování životního prostředí má mezinárodní charakter. I zde je výhodnější, pokud se ČR podílí na řešení těchto otázek v rámci většího celku, než kdyby stála opodál.

Pokud lze v něčem obavám kritiků rozumět, tak v tom, že na úrovni EU může být přijato rozhodnutí, které se ukáže jako ekonomicky nevý-

Lze si představit rozhodnutí na úrovni EU, která povedou ke zvýšení cen energií, dopravních služeb apod., přičemž bez daného rozhodnutí by k takovému zdražení nedošlo. I zde ale platí, že ČR sama o sobě není v dané oblasti soběstačná a nezávislá a že případné zdražení, respektive jiná negativa by se v naší ekonomice promítla, ať už členy EU budeme, či nikoliv.

ostatní?“ Problémem je, že v daných oblastech k evropské integraci dochází tak jako tak. Představa, že Česká republika může mít samostatnou energetickou nebo dopravní politiku, je iluzorní. U energetické politiky je jasná naše závislost na řadě zdrojů energie ze zahraničí, často potom dokonce mimo země EU. Jsme-li součástí většího celku, máme větší jistotu v případě energetických obtíží, větší vyjednávací sílu se subjekty mimo EU. V dopravní politice roste význam mezinárodní dopravy. ČR jako tranzitní země ležící ve středu Evropy nutně musí svou dopravní politiku koordinovat s dalšími státy a nutně nemůže postupovat samostatně a nezávisle – zvláště pokud si uvědomíme, že ČR je malá země s velmi otevřenou ekonomikou, kdy řadu statků, jež u nás vyrábíme, exportujeme, a řadu statků, jež jsou potřeba k uspokojení základních potřeb, dovážíme. Bez koordinace v oblasti dopravy by se export a import realizoval mnohem obtížněji, což by mohlo vést k závažným

hodné. K takovým případům nepochybně dochází – v současnosti se například ukazuje, že podpora bioprodukce na úrovni EU včetně využití biopaliv v dopravě (v podobě příměsí do nafty a benzínu) vede ke zvyšování cen potravin. Není přitom jisté, zda by bioprodukce bez speciální podpory byla ekonomicky výhodná³. Lze si proto představit rozhodnutí na úrovni EU, která povedou ke zvýšení cen energií, dopravních služeb apod., přičemž bez daného rozhodnutí by k takovému zdražení nedošlo. I zde ale platí, že ČR sama o sobě není v dané oblasti soběstačná a nezávislá a že případné zdražení, respektive jiná negativa by se v naší ekonomice promítla, ať už členy EU budeme, či nikoliv. Platí zde proto výše uvedené, že členství nabízí možnost dané věci ovlivnit, vyjadřovat se k nim apod.

Samozřejmě, že v případě rozhodování kvalifikovanou většinou existuje možnost, že oprávněné ekonomické argumenty ČR budou přehlasovány. Lze se však domnívat, že ČR nebude jedinou zemí, →

² Mach, P.: Poslancům a senátorům o Lisabonské smlouvě, *Laissez Faire*, 10. 11. 2007, rovněž viz www.petrmach.cz.

³ Otázka výhodnosti je ale poněkud diskutabilnější, pokud bychom dokázali přesně ocenit negativní externalitu, jež vznikají při produkci i užití klasických paliv (zejména nafty). Při tomto přesném ocenění by se mohlo ukázat, že paliva z bioproduktů i bez státní podpory budou výhodnější než klasická paliva.

- která bude vznášet oprávněné ekonomické argumenty – tj. že v naprosté většině případů nebude nastávat situace, že všechny ostatní země hlasují pro něco, co je obecně ekonomicky nevýhodné, a jen ČR je proti takovému návrhu. A i pokud by tato situace nastala, je nutno ji poměřovat relativně, tj. ve srovnání s ostatními výhodami, které ČR z členství v EU plynou. O nějakém kroku (typu vystoupení z EU) by mělo smysl uvažovat pouze tehdy, pokud by dlouhodobě členství ČR v EU přinášelo více nevýhod než výhod. To však zatím dosavadní členství ČR v EU nepotvrdilo.

5. Ustanovení o vnější činnosti

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se stává součástí obecných ustanovení o vnější činnosti. Zde se konkrétně konstatuje:

- Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními, regionálními nebo světovými organizacemi, které sdílejí stejné zásady. Podporuje vícestranná řešení společných problémů, především v rámci Organizace spojených národů.
- Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze:
 - a) chránit své hodnoty, základní zájmy, svou bezpečnost, nezávislost a celistvost;
 - b) upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva;
 - c) zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i v souladu se zásadami Helsinského závěrečného aktu a s cíli Pařížské charty, včetně těch, které se týkají vnějších hranic;
 - d) podporovat udržitelný rozvoj v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby;
 - e) povzbuzovat zapojení všech zemí do světové ekonomiky, včetně postupného odstraňování překážek mezinárodnímu obchodu;
 - f) přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj;
 - g) pomáhat lidem, zemím a regionům čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám;
 - h) podporovat mezinárodní systém založený na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku.
- Na základě výše uvedených zásad a cílů určuje Evropská rada strategické zájmy a cíle Unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně na doporučení Rady, které Rada přijímá způsobem stanoveným pro každou oblast. Rozhodnutí Evropské rady se provádějí podle postupů stanovených Smlouvami.

Z hlediska samotné společné zahraniční a bezpečnostní politiky Lisabonská smlouva zejména stanoví:

- Pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně.
- Společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy ji-

nak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává v souladu se Smlouvami vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy. Zvláštní úlohu Evropského parlamentu a Komise v této oblasti vymezují Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc.

- Unie vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku:
 - vymezováním obecných směrů;
 - přijímáním rozhodnutí vymezujících:
 - a) akce, které má Unie provést;
 - b) postoje, které má Unie zaujmout.
- Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který předsedá Radě pro zahraniční věci, přispívá svými návrhy k vypracovávání společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje provádění rozhodnutí přijatých Evropskou radou a Radou. Vysoký představitel zastupuje Unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jménem Unie vede politický dialog se třetími stranami a vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. Při výkonu své funkce se vysoký představitel opírá o Evropskou službu pro vnější činnost. Tato služba působí ve spolupráci s diplomatickými službami členských států a skládá se z úředníků příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu vnitrostátních diplomatických služeb. Organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost stanoví rozhodnutí Rady.
- Dříve než členský stát podnikne jakékoli kroky na mezinárodní scéně nebo přijme jakýkoli závazek, který by mohl mít dopad na zájmy Unie, vede v Evropské radě nebo v Radě konzultace s ostatními členskými státy. Sbližováním činností zajišťují členské státy, že je Unie schopna prosazovat své zájmy a hodnoty na mezinárodní scéně. Členské státy jsou mezi sebou solidární.

- Společná bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zajišťuje Unii operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Unie je může použít pro mise vedené mimo území Unie k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů. Plnění těchto úkolů je založeno na využití schopností poskytnutých členskými státy.
- Společná bezpečnostní a obranná politika zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky Unie. Ta povede ke společné obraně, jakmile o tom Evropská rada jednomyslně rozhodne. V tomto případě doporučí členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.
- Pro provádění společné bezpečnostní a obranné politiky dávají členské státy Unii k dispozici civilní a vojenské schopnosti, aby přispěly k plnění cílů vymezených Radou. Členské státy, které mezi sebou ustavily mnohonárodní síly, je mohou rovněž dát k dispozici společné bezpečnostní a obranné politice. Členské státy se zavazují, že budou své vojenské schopnosti postupně zdokonalovat. Agentura pro oblast rozvoje obranných schopností, výzkumu, pořízení a vyzbrojování (dále jen „Evropská obranná agentura“) určuje operativní potřeby, podporuje opatření k jejich uspokojování, přispívá k určení a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení výrobní a technologické základny v oblasti obrany, podílí se na vymezení evropské politiky schopností a vyzbrojování a napomáhá Radě při hodnocení zlepšování vojenských schopností.
- Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských





států. Závazky a spolupráce v této oblasti jsou v souladu se závazky v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a fórem pro její provádění.

- Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, jednají Unie a její členské státy společně v duchu solidarity. Unie uvede do pohotovosti veškeré nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy, aby:

a) odvrátila teroristickou hrozbu na území členských států, chránila před případným teroristickým útokem demokratické instituce a civilní obyvatelstvo, poskytla členskému státu pomoc na jeho území v případě teroristického útoku, pokud o to požádají jeho politické orgány;

b) poskytla členskému státu pomoc na jeho území v případě přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, pokud o to požádají jeho politické orgány.

Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní či člověkem způsobené pohromy, ostatní členské státy mu na žádost jeho politických orgánů poskytnou pomoc. Za tím účelem členské státy koordinují svou činnost v Radě.

- Rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. U rozhodnutí, kde není jednomyslnost potřeba, není rozhodnutí přijato, zastupují-li členové Rady, jež jsou proti, nejméně jednu třetinu členských států, které představují nejméně jednu třetinu obyvatelstva Unie. Rozhodnutí týkající se společné bezpečnostní a obranné politiky včetně těch, která se týkají zahájení mise podle tohoto článku, přijímá Rada jednomyslně na návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nebo z podnětu některého členského státu. Vysoký

představitel může, případně společně s Komisí, navrhnout, aby byly využity vnitrostátní prostředky i nástroje Unie.

- Evropská obranná agentura má pod vedením Rady za úkol:

a) přispívat k určení cílů vojenských schopností členských států a hodnotit dodržování závazků týkajících se schopností příslibených členskými státy;

b) podporovat harmonizaci operativních potřeb a přijímání účinných a slučitelných akvizičních metod;

c) navrhnout mnohostranné projekty pro plnění cílů z hlediska vojenských schopností a zajišťovat koordinaci programů prováděných členskými státy a řízení zvláštních programů spolupráce;

d) podporovat výzkum v oblasti obranných technologií, koordinovat a plánovat společnou výzkumnou činnost a studie technických řešení odpovídajících budoucím operativním potřebám;

e) přispívat k určování a případně k provádění všech účelných opatření pro posílení průmyslové a technologické základny v oblasti obrany a pro zlepšení účinnosti vojenských výdajů.

- Evropská obranná agentura je otevřena všem členským státům, které si přejí podílet se na její činnosti. Rada kvalifikovanou většinou přijme rozhodnutí vymezující statut, sídlo a způsob fungování agentury. Toto rozhodnutí přihlíží ke stupni skutečného podílu na činnostech agentury. V rámci agentury se vytvářejí zvláštní skupiny sdružující členské státy, jež vedou společné projekty. Agentura plní své úkoly ve spojení s Komisí, je-li to třeba.

Ustanovení o vnější činnosti EU, o společné zahraniční a bezpečnostní politice jsou ve znění Lisabonské smlouvy méně ambiciózní než v případě Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Když jsme rozebírali⁴ návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu, tak jsme uvedli: „Zde se závazky zdají být ambiciózní a obtížně vynutitelné. I nedávné události (krize v Ko-

sovu, v Iráku apod.) ukázaly, že jednotlivé členské země mají na poměrně zásadní mezinárodní události rozdílný názor. Požadavek aktivní a bezvýchradné podpory společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie a dodržování aktů, které Unie v této oblasti přijala, stejně jako požadavek zdržet se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo které snižuje účinnost jejího působení, je formulován poměrně ostře a ve své podstatě výrazně omezuje samostatnou zahraniční politiku jednotlivých členských zemí. Nebudeme zde rozebírat politické důsledky a souvislosti daného požadavku. Pouze upozorníme, že je vskutku obtížně vynutitelný, a tedy i obtížně dodržovatelný. Pokud bude docházet k rozporům mezi členskými státy a Unií (přičemž připomínáme, že Unie v současné době nemá nástroje, jak „neposlušný“ členský stát přimět k poslušnosti), pokud budou členské státy preferovat svoje představy a zájmy před představami a zájmy Unie, bude to snižovat stabilitu Unie, včetně stability jejího právního řádu. Porušování pravidel se stane obecným a rozšířeným jevem, které bude lákat k následování i v řadě dalších oblastí, jež se zahraniční a bezpečnostní politikou nikterak nespojují. Lze si představit i situaci, kdy některá osoba odmítne dodržovat jiná ustanovení Unie i ustanovení sekundárních právních aktů s poukazem, že členský stát porušuje výše uvedené závazky v zahraniční a bezpečnostní politice. Jakkoliv by bylo žádoucí, aby zahraniční a bezpečnostní politika členských zemí Unie byla v co největším souladu, praktické zkušenosti ukazují, že dosáhnout tohoto stavu je velmi obtížné a v řadě situací, kdy se zájmy jednotlivých členských zemí dostávají do rozporu, prakticky nemožné. Představa, že dané ustanovení tyto rozpory vyřeší, je dle našeho názoru naivní. Lze zde přitom sdílet i obavy, že za-

hraniční politika Unie může jít v krajním případě proti některým bytostným zahraničním zájmům některé členské země, jež se v důsledku takové situace může ocitnout pod značným tlakem (zvláště jedná-li se o malý stát, jenž z přirozených důvodů nedisponuje dostatečnou vyjednávací silou).“

V případě Lisabonské smlouvy jsou cíle Unie podle našeho názoru více realistické. I zde má smysl zdůraznit, že vzhledem k politickému, ekonomickému a dalšímu vývoji, ke kterému dochází v posledních letech (např. růst postavení Číny, Indie a dalších zemí), je žádoucí, aby členské státy EU více spolupracovaly i v zahraniční a bezpečnostní politice. Jednotlivé členské státy (a to včetně zemí jako je Německo, Velká Británie, Francie apod.) jsou příliš malé na to, aby mohly ve vztazích k řadě nečlenských zemí disponovat odpovídající vyjednávací nebo jinou silou. Jako pravděpodobný scénář se proto jeví, že k této spolupráci budou členské země přinucovány vnějším vývojem – realitou zahraničních vztahů. Samozřejmě hrozí nebezpečí, že tato spolupráce přijde pozdě, respektive že bude spojena s dalšími náklady⁵. Rovněž tak samozřejmě hrozí nebezpečí, že přinejmenším krátkodobě může být pro některé země výhodnější v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky nespolupracovat⁶. Je však nutno zopakovat, že ambicióznější projekt spolupráce na úrovni EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky by v současné době byl pravděpodobně odsouzen k nezdaru. Přivítat lze potom ustanovení o závazku pomoci členskými státy v případě vojenského nebo teroristického napadení a živelných katastrof. Bohužel se zdá, že dané události jsou stále více pravděpodobnější a Unie musí počítat s tím, že je bude muset řešit.

Skromnější cíle ovšem někdy vedou k řešení →

⁴ Wawrosz, P.: *Rozbor Smlouvy o Ústavě pro Evropu*. In: Klvačová, E. a kol.: *Prohlubování evropské integrace*. Professional Publishing, Praha 2004.

⁵ Jako historickou analogii lze uvést situaci druhé světové války, kdy protifašistické země byly doslova přinuceny spolupracovat. Obecně však lze konstatovat, že tato spolupráce přišla pozdě a že kdyby dané země vystupovaly proti fašismu již dříve, mohly by si ušetřit řadu nákladů, problémů apod.

⁶ Teoreticky lze tuto výhodu rozebrat v rámci teorie her na známém příkladu „dilematu vězně“ – krátkodobě může být výhodné porušení dohody (spolupráce). Pokud však dohodu poruší všichni, žádá ze stran zpravidla nic nezíská.

- typu „kočkopes“ – kupř. vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku je de facto ministrem zahraničních věcí EU, přestože se tak formálně nenazývá.

6. Justiční a policejní spolupráce

Problematika justiční a policejní spolupráce se přesouvá ze Smlouvy o Evropské unii do Smlouvy o fungování Evropské unie. Konkrétně obsahuje zejména následující ustanovení.

1. V oblasti justiční spolupráce v občanských věcech:

- Unie rozvíjí justiční spolupráci v občanských věcech s mezinárodním prvkem založenou na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí. Tato spolupráce může zahrnovat přijímání opatření pro sbližování právních předpisů členských států. Pro dané účely přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření, která mají, zejména pokud je to nezbytné k řádnému fungování vnitřního trhu, za cíl zajistit:
 - a) vzájemné uznávání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí mezi členskými státy;
 - b) přeshraniční doručování soudních a mimosoudních písemností;
 - c) slučitelnost kolizních norem a pravidel pro určení příslušnosti platných v členských státech;
 - d) spolupráci při opatrování důkazů;
 - e) účinný přístup ke spravedlnosti;
 - f) odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, v případě potřeby podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech;
 - g) rozvíjení alternativních metod urovnávání sporů;
 - h) podporu dalšího vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců.

2. V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech:

- Justiční spolupráce v trestních věcech je v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a zahrnuje sbližování právních a správních předpisů členských států.
 - Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření, která mají za cíl:
 - a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii;
 - b) předcházet střetům příslušnosti mezi členskými státy a řešit je;
 - c) podporovat další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců;
 - d) usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.
 - V rozsahu nezbytném pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla. Tato minimální pravidla přihlížejí k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států. Týkají se:
 - a) vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy;
 - b) práv osob v trestním řízení;
 - c) práv obětí trestných činů;
 - d) dalších zvláštních aspektů trestního řízení, které Rada předem určí v rozhodnutí; při přijímání tohoto rozhodnutí Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- Pokud se člen Rady domnívá, že by se výše zmiňovaný návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zbývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání,

a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu.

- Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jsou to tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- Ukáže-li se, že sbližování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu.
- Posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními

ními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na společném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států a Europlem. V této souvislosti Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Eurojustu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:

- a) zahájení trestních vyšetřování a navrhování zahájení stíhání, která vedou příslušné vnitrostátní orgány, zejména pokud jde o trestné činy proti finančním zájmům Unie;
 - b) koordinaci vyšetřování a stíhání uvedených v písmeni a);
 - c) posílení justiční spolupráce, včetně řešení střetů příslušností a úzké spolupráce s Evropskou soudní sítí.
- Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
3. V případech policejní spolupráce:
 - Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování. Pro dané účely mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout opatření týkající se:
 - a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;
 - b) podpory vzdělávání zaměstnanců, jakož i spolupráce týkající se výměny zaměstnanců, prostředků a forenzního výzkumu;





- c) společných kriminalistických metod při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti.
- Posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Unie, a při boji proti takové trestné činnosti. Evropský parlament a Rada vymezí řádným legislativním postupem formou nařízení strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Europolu. Tyto úkoly mohou zahrnovat:
 - a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu informací předávaných zejména orgány členských států nebo třetích zemí či subjektů;
 - b) koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spojení s Eurojustem.
- Jakákoli operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká. Používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.

Je třeba otevřeně konstatovat, že v oblasti justiční a policejní spolupráce dochází k částečnému přenosu práv z členských států na EU. Nelze se však domnívat, že se jedná o chybu. I pro oblast jakýchkoliv vztahů na nadnárodní, nadstátní úrovni platí, že se tyto vztahy musí odehrávat podle nějakých pravidel, která zaručí rovnost práv, ochranu vlastnictví, povinnost dodržovat dobrovolně uzavřené smlouvy, otevřenost vstupu na trh a další otázky. Bez existence těchto pravidel mohou subjekty s větší vyjednávací silou znevýhodňovat

ostatní, bez těchto pravidel bude docházet k nekalému jednání, respektive k jednání, které nezvyšuje užitek (bohatství) všech členů společnosti. Národní státy, právě proto, že dané vztahy se odehrávají na nadnárodní, nadstátní úrovni, nedisponují dostatkem pravomocí, aby všechny dané otázky dokázaly regulovat. Koneckonců nedisponují ani dostatečnou vyjednávací silou. Dále, má-li daná úprava sloužit (prospívat) k rozvoji výše uvedených vztahů, musí být víceméně shodná ve všech národních státech, kterých se má týkat. Rozdílná pravidla ve výše zmíněných oblastech lze označit za bariéry, které fakticky brání rozvoji obchodních a dalších vztahů.

Dochází-li k tomu, že mezi pravomocemi, kterými EU disponuje, se ocitají i pravomoci z oblasti justiční a policejní spolupráce, je to tedy logické. Zejména zde má smysl zdůraznit, že pokud orgány činné v daných věcech nespolupracují, respektive pokud existuje obtížná koordinace při vyšetřování trestných činů s nadnárodním prvkem, nutně to zvýhodňuje osoby, které tyto trestné činy páchají. Vzhledem k vyššímu pohybu zboží a služeb, osob i kapitálu je dále v současnosti více než v minulosti pravděpodobné, že bude docházet k nejrůznějším přeshraničním sporům a podobným záležitostem. Potom je rovněž nutné, aby existovala pravidla pro vzájemné uznávání rozsudků a dalších rozhodnutí, uznávání a předávání důkazů, postupy při vzdělávání soudců a dalších úředníků apod. Neexistence těchto pravidel by mohla znamenat, že vnitrostátní právo bude obtížně vymahatelné, tedy že svým způsobem půjde o mrtvé právo. Jinými slovy neexistence těchto pravidel není v zájmu národních států. Logicky potom taková situace není ani v zájmu jednotlivých fyzických a právnických osob, které mají bydliště nebo sídlo v kterémkoliv členském státě – těmto osobám hrozí nebezpečí, že kvůli volnému pohybu budou obtížně schopny vymáhat svá oprávněná práva. Svým způsobem je pravděpodobné, že by národní státy musely daná pravidla vytvořit vzájemným vyjednáváním (třeba proto, že to po nich budou požadovat osoby, které v nich mají bydliště nebo sídlo). Tako-

vý způsob vytváření pravidel by však znamenal vyšší náklady. Postup na úrovni Unie lze proto přivítat.

7. Budoucí změny smluv a právo vystoupit

Lisabonská smlouva poprvé rovněž upravuje proces, kterými by se do budoucna SEU a SFEU měly měnit. Konkrétně stanoví tzv. řádný a zjednodušený proces pro přijímání změn. Podstata řádného procesu přijímání změn je následující:

- Vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou Radě předkládat návrhy na změnu Smluv. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách. Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a oznámí se vnitrostátním parlamentům.
- Přijme-li Evropská rada prostou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí kladné rozhodnutí ve vztahu k posouzení navrhovaných změn, svolá předseda Evropské rady konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. Institucionální změny v měnové oblasti jsou rovněž konzultovány s Evropskou centrální bankou. Konvent přezkoumá návrhy změn a konsensem přijme doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států. Evropská rada může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, že konvent nesvolá, pokud to není odůvodněné rozsahem navrhovaných změn. V tom případě vymezí Evropská rada mandát pro konferenci zástupců vlád členských států.
- Konferenci zástupců vlád členských států svolá předseda Rady, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Podstata zjednodušeného postupu pro přijímání změn je potom tato:

- Vláda každého členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie. Evropská rada může přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a, v případě institucionálních změn v měnové oblasti, s Evropskou centrální bankou. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.
- Rozhodnutí přijaté zjednodušeným postupem nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.
- Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie nebo hlava V této smlouvy, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tento způsob se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.
- Stanoví-li Smlouva o fungování Evropské unie, že Rada přijímá legislativní akty zvláštním legislativním postupem, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, kterým umožní přijímat tyto akty řádným legislativním postupem.
- Každá výše uvedená iniciativa Evropské rady se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, výše uvedené rozhodnutí se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout. Evropská rada rozhoduje o přijetí výše uvedených rozhodnutí jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnází většinou hlasů všech svých členů.

Lisabonská smlouva rovněž upravuje právo členského státu z Unie vystoupit. Toto právo stávající znění smluv neobsahovalo. Konkrétně se stanoví: →

- • Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.
- Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Uní. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
- Smlouvy přestávají být pro dotyčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotyčným členským státem o prodloužení této lhůty.

Ustanovení o procesu přijímání eventálních budoucích změn SEU a SFEU lze přivítat, protože se tak dává základ postupu, jak by se smlouvy měly měnit. Tento postup doposud absentoval a jeho zakotvení tak dává jasný návod, jak v případě změn postupovat – doposud byly změny přijímány „ad hoc“, což nebylo vždy jasné a průhledné. Je však otázkou, zda postup obsažený v Lisabonské smlouvě bude při eventálních změnách SEU a SFEU použit – k těmto změnám bude s největší pravděpodobností docházet, pokud to situace bude vyžadovat, a daná konkrétní situace může vyžadovat i speciální postupy, jak změny přijmout.

Právo vystoupit z Unie zatím ve stávajícím znění smluv zcela absentuje. Některé právní teorie z toho dovozovaly, že z evropských společenství vystoupit nelze. Bylo by však absurdní, aby nějaký členský stát byl nucen setrvávat v organizaci, ve které být nechce. Je proto správné, že právo vystoupit z Unie bylo do smluv explicitně zakotveno. Co se týče dvouleté lhůty, po jejímž uplynutí má oznámení nabýt účinnosti (lhůta běží od oznámení rozhodnutí vystoupit a kritici ji označují za příliš

liš dlouhou), je třeba si uvědomit, že dané ustanovení dává možnost kratší lhůty. Realisticky lze potom předpokládat, že dvouletá lhůta od oznámení záměru vystoupit je obdobím, ve kterém se může podařit vyřešit veškeré závazky mezi vystoupivším státem a EU. Kratší doba by mohla vést k problémům na obou stranách.⁷

8. Pravomoci orgánů Unie

Lisabonská smlouva dále nově vymezuje pravomoci orgánů Unie. Konkrétně konstatuje.

1. V případě Evropského parlamentu:

- Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Volí předsedu Komise.
- Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným zastupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.
- Členové Evropského parlamentu jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním. Evropský parlament volí ze svých členů předsedu a předsednictvo.

2. V případě Evropské rady:

- Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci.
- Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Jejím jednáním se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

⁷ Vzpomeňme, že po rozpadu Československa se stále řešily některé majetkové a další záležitosti, a to i formou soudních sporů. V případě vystoupení z EU dává dvouletá lhůta možnost podobným věcem předejít.

- Evropská rada zasedá dvakrát za půl roku; svolává ji její předseda. Vyžaduje-li to pořad jednání, mohou členové Evropské rady rozhodnout, že každému z nich bude nápomocen některý ministr a v případě předsedy Komise některý člen Komise. Vyžaduje-li to situace, svolá předseda mimořádné zasedání Evropské rady.
 - Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Evropská rada konsensem.
 - Evropská rada volí svého předsedu kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku s tím, že může být zvolen dvakrát po sobě. V případě překážky nebo závažného pochybení jej může Evropská rada stejným postupem odvolat.
3. V případě Rady:
- Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.
 - Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu, který zastupuje, a vykonávat hlasovací právo.
 - Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Ode dne 1. listopadu 2014 je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou. Až do roku 2017 však bude moci kterýkoli členský stát požádat o uplatnění hlasování kvalifikovanou většinou ve stávající podobě stanovené Smlouvou z Nice.
4. V případě Komise:
- Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie. Plní rozpočet a řídí programy. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie. Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod.
 - Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví.
 - Funkční období Komise je pětileté. Členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti.
 - Komise vykonává své funkce zcela nezávisle. Členové Komise nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Zdrží se jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo plněním svých úkolů.
 - Komise jmenovaná v době mezi dnem vstupu v platnost Lisabonské smlouvy a dnem 31. října 2014 se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu, včetně jejího předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je jedním z jejích místopředsedů.
 - Ode dne 1. listopadu 2014 se Komise včetně předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku skládá z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu. Členové Komise jsou vybíráni ze státních příslušníků členských států na základě systému naprosto rovné rotace mezi členskými státy umožňujícího od-





rážet demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států. Tento systém stanoví jednomyslně Evropská rada.

- S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezáiská-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem.
- Rada vzájemnou dohodou se zvoleným předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise. Jsou vybírány na základě návrhů členských států v souladu s dalšími kritérii. Předseda, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a ostatní členové Komise podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem. Na základě tohoto schválení jmenuje Evropská rada Komisi kvalifikovanou většinou.
- Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu. Evropský parlament může Komisi vyslovit nedůvěru. V případě vyslovení nedůvěry členové Komise kolektivně odstoupí ze svých funkcí a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku odstoupí ze své funkce v Komisi.

5. V případě vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku:

- Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Evropská rada jej může stejným postupem odvolat.
- Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie. Přispívá svými návrhy k vytváření této politiky a provádí ji jako zmocněnec Rady. Stejně jedná i v oblasti společné bezpečnostní a obranné

politiky. Vysoký představitel předsedá Radě pro zahraniční věci.

- Vysoký představitel je jedním z místopředsedů Komise. Zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.

6. V případě Soudního dvora:

- Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.
- Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Jsou mu nápomocni generální advokáti.
- Tribunál se skládá z nejméně jednoho soudce z každého členského státu.
- Soudci a generální advokáti Soudního dvora a soudci Tribunálu jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti. Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let. Soudci a generální advokáti mohou být jmenováni opakovaně.
- Soudní dvůr Evropské unie rozhoduje v souladu se Smlouvami:
 - a) o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právnickými osobami;
 - b) na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Unie nebo platnosti aktů přijatých orgány;
 - c) v ostatních případech uvedených ve Smlouvách.

Lisabonská smlouva pravomoci orgánů EU podstatným způsobem nemění, tj. tyto pravomoci v zásadě zůstávají stejné. Jak již bylo uvedeno výše, pokud dochází k nějakým změnám, tak spočívají ve skutečnosti, že se na úroveň EU přesouva-

jí další pravomoci. Přesun těchto pravomocí je rozebírán průběžně v textu. Co se týče pravomocí orgánů, dochází sice k mírnému posílení Evropského parlamentu, přičemž do procesu přijímání evropských norem budou více zapojeny národní parlamenty, i nadále však neplatí, že by Evropský parlament, tedy jediný orgán, jenž je přímo volen občany EU, měl při přijímání rozhodující slovo. Svým způsobem tak Lisabonská smlouva zachovává určitý demokratický deficit Unie. Tento demokratický deficit včetně formy výběru členů Komise a dalších představitelů EU je pravděpodobně jedním z důvodů, proč se řada subjektů staví k EU kriticky. V současné podobě je asi Lisabonská smlouva uměním možného – kompromisem, kdy nebylo možno vyjednat více. Do budoucna však lze předpokládat, že daný demokratický deficit bude muset být řešen.

9. Postup při přijímání norem

Smlouva o Ústavě pro Evropu předpokládala, že právní akty Unie budou mít jinou podobu. Lisabonská smlouva ponechala právní akty v současné podobě – tedy i nadále by se na úrovni EU měla přijímat nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Poněkud se však upravuje postup při přijímání těchto dokumentů. Konkrétně se konstatuje:

- Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 251.
- Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem. Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.

- Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.

Legislativní postup je potom v případě nařízení, směrnic a rozhodnutí následující:

1. Legislativní pravomoc má Komise. Návrh se předkládá Evropskému parlamentu.
 2. Evropský parlament zaujme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Radě.
 3. Schválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, je dotýčný akt přijat ve znění odpovídajícím postoji Evropského parlamentu.
 4. Neschválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu. Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých přijala postoj v prvním čtení. Komise podrobně informuje Evropský parlament o svém postoji.
 5. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od tohoto postoupení Evropský parlament:
 - a) schválí postoj Rady v prvním čtení nebo nepřijme žádné usnesení, pokládá se dotýčný akt za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady;
 - b) odmítne postoj Rady v prvním čtení většinou hlasů všech svých členů, pokládá se navrhaný akt za nepřijatý;
 - c) navrhne většinou hlasů všech svých členů změny postoje Rady v prvním čtení, postoupí se změněný text Radě a Komisi, která k těmto změnám zaujme stanovisko.
 6. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od obdržení změn Evropského parlamentu Rada kvalifikovanou většinou:
 - a) schválí všechny tyto změny, pokládá se dotýčný akt za přijatý;
 - b) neschválí všechny změny, svolá předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu ve lhůtě šesti týdnů dohodovací výbor.
- O návrzích změn, k nimž Komise zaujala odmítavé stanovisko, Rada rozhoduje jednomyslně.



- 7. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady v druhém čtení. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sbližení postojů Evropského parlamentu a Rady. Neschválí-li dohodovací výbor ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání společný návrh, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.
- 8. Schválí-li dohodovací výbor v této lhůtě společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnází nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, ode dne tohoto schválení šest týdnů na to, aby přijaly navrhovaný akt v souladu se společným návrhem. Pokud tak neučiní, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.
- 9. Legislativní akty se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.

Pokud jde o hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, bude rozšířeno do nových oblastí. Kromě již zmiňované justiční a policejní spolupráce je to například energetika, některé oblasti sociální politiky či oblast tzv. doplňkových a koordinačních pravomocí EU, kam spadá i vzdělání, kultura, veřejné zdraví „v případě boje proti přeshraničním zdravotním hrozbám“ či civilní ochrana. Systém dělby kompetencí mezi EU a členské státy je v podstatě totožný s tím, jež obsahoval již návrh ústavní smlouvy, včetně jejich vymezení, snad s výjimkou sdílených kompetencí, kam byl za podpory ČR prosazen jeden z prvků tzv. obousměrné flexibility (možnost iniciovat zrušení stávajících legislativních aktů EU na žádost jednoho či více členských

států, avšak s konečným rozhodnutím v nadnárodních Komisi). Členské státy si však uchovávají právo veta v zahraniční, daňové a finanční politice i jinde.

Lisabonská smlouva posiluje zastoupení národních parlamentů při přijímání evropských norem. Národní parlamenty získávají konzultační roli. Konkrétně:

- Návrhy legislativních aktů zasílané Evropskému parlamentu a Radě se postupují vnitrostátním parlamentům.
- Vnitrostátní parlamenty mohou zaslat postupem uvedeným v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko k tomu, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity.
- Mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, musí uplynout lhůta osmi týdnů.

Jak jsme uvedli v předcházející kapitole, Lisabonská smlouva příliš nemění pravomoci jednotlivých orgánů EU. Proto i postup při přijímání evropských morem nedoznal z hlediska pravomoci jednotlivých orgánů a formy postupu podstatnějších změn. Samozřejmě, že hodně diskutovanou otázkou je rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě (tj. na úrovni konkrétních ministrů). Omezme se zde na konstatování, že jakákoliv forma rozhodování v Radě musí být nutně kompromisem, se kterým asi nebude spokojen nikdo. Tento kompromis musí ležet mezi krajními mantinely „jeden stát, jeden hlas“ a „počet hlasů přesně podle poměru počtu obyvatel“.⁸ První mantinel by jednoznačně zvýhodňoval malé země, druhý země velké. Při kompromisu tedy bude vždycky někdo „bit“ a znevýhodněn. Je fér zdůraznit, že nový způsob rozhodování, který zakotvuje Lisabonská

⁸ Tento mantinel může být samozřejmě formulován i jinak – např. počet hlasů v poměru podle velikosti HDP.

smlouva, Českou republiku znevýhodňuje – její současná hlasovací síla je vyšší než hlasovací síla poté, co vstoupí Lisabonská smlouva v platnost. Je však otázkou, zda bylo reálné, abychom do budoucna naši současnou hlasovací sílu zachovali.

10. Závěr

Závěrečnou kapitolu lze začít nikterak objektivním konstatováním, že na Lisabonskou smlouvu existují rozdílné názory. Dokládají to citáty z textů dvou poslankyní Evropského parlamentu – Jany Bobošíkové a Jany Hybáškové:

- „Premiér Topolánek podepsal Lisabonskou reformní smlouvu. Souhlasí, že nebudeme moci rozhodovat o tom, kdo se může usadit v naší zemi, čím a za jakou cenu budeme topit a svítit nebo kolik kamionů bude proudit přes naše obce. Souhlasí i s ukončením svobodné hospodářské soutěže. Někomu se to líbí, jinému ne. Možná je ten dokument pro nás dobrý – omezí pravomoci našich často nekompetentních vládců. Budou ale ti bruselští lepší?“⁹
- „Cena za ukončení institucionální krize je však veliká. Tato smlouva obsahuje mnoho formálních nejasností, které budou ztěžovat naplnění jejího skvělého obsahu. Nebude vytvářet žádné evropské právní vědomí, žádnou identitu, neboť v ní na přání národních politiků nefigurují žádné evropské symboly jako vlajka, hymna či pojmy jako ministr zahraničí, evropské zákony apod. Ve smlouvě není ani jasná reference na nadřazenost evropského práva, přestože o platnosti tohoto principu dnes už snad nikdo nepochybuje.

Přes mnohé výhrady k formě Lisabonské smlouvy jsem ráda, že se na ní evropští lídři dohodli. Z hlediska svého obsahu totiž znamená skutečný posun vpřed, byť ne ideální. A co je v Evropské unii ideální? Z historie víme, že v evropské integraci nic nejde najednou, ale že je třeba jít

kupředu postupnými kroky. Takovým krokem je i tato smlouva.

Lisabonská smlouva například znamená, že EU bude mít svoji právní subjektivitu, bude mít nejen společnou politiku v oblasti vnitřní bezpečnosti, tj. boj proti organizovanému zločinu, terorismu či ilegální imigraci, ale umožní i sbližování trestního práva, boj proti korupci apod. V této oblasti nyní bude Rada hlasovat kvalifikovanou většinou, normy bude navrhopvat Komise, Evropský parlament bude spolurozhodovat a Soudní dvůr přezkoumávat. To doposud nebylo. I v zahraniční politice budou posuny, přestože ne takové, jaké bych si představovala. Ale EU bude mít jednoho představitele pro vnější vztahy, který se bude moci opírat o vznikající evropskou diplomacii. Lisabonská smlouva má jistě svá pro a proti a v mých očích ta „pro“ spíše převažují.“¹⁰

Je zajímavé, že obě europoslankyně, ačkoliv zastávají diametrálně odlišné názory – první proti a druhá pro, shodně ve svých textech dále volají, aby se o Lisabonské smlouvě rozhodovalo v referendu. Za základní nedostatek Lisabonské smlouvy lze právě označit to, že by (s již zmíněnou výjimkou Irska) měla být ratifikována pouze prostřednictvím národních parlamentů. Důvod tohoto postupu je zřejmý – představitelé členských států se obávají, že by v referendu nemusela smlouva projít a že by se EU opět ocitla ve stejné situaci jako po neschválení Smlouvy o Ústavě pro Evropu francouzským a nizozemským referendem. Jakkoliv obecně nepokládáme referendum vždy za ten nejlepší způsob rozhodování – lidé mohou v referendu schválit i velmi demagogické a populistické rozhodnutí, v případě Lisabonské smlouvy se lze domnívat, že schvalování národními parlamenty prohloubí pocit občanů, že se opět rozhoduje o nich bez nich, že evropská integrace je dílem elit a nikoliv běžného člověka. Přitom jsme se na předcházejících místech v textu snažili dokázat, že Li-



⁹ Bobošíková, J.: *Základní instinkt Jany Bobošíkové: já nic, já muzikant*, Metro, 14. 12. 2007, rovněž viz www.bobosikova.cz.

¹⁰ Hybášková, J.: *Nepašujme ústavu přes parlament*, Mladá fronta DNES, 8. 11. 2007, rovněž viz www.hybaskova.cz.

- sabonská smlouva dává fyzickým a právníkům osobám, tedy osobám s trvalým bydlištěm nebo sídlem v EU, řadu nástrojů, jak se k činnosti EU vyjadřovat, kontrolovat ji apod. Lisabonská smlouva rovněž přináší subjektům v EU řadu zásad a práv, která mohou využívat. Politici by měli být schopni tyto přednosti obhájit a neměli by se proto obávat předstoupit před občany v případě referenda. Má zde smysl ocitovat ještě jeden názor Jany Hybáškové¹¹: „Jedno je však jisté, lidé by se o této smlouvě měli dovědět více, a proto je třeba, aby o ní hlasovali v referendu. Aby totiž politici nebyli obviněni z toho, že přes parlamenty „pašují“ již odmítnutou euroústavu. Takové obvinění by čekalo i českou vládu v čele s ODS, která byla jedním z největších odpůrců evropské ústavy. Bylo by tedy v jejím zájmu, aby si veřejně obhájila to, co v Lisabonu schválila.“

Z našeho pohledu je Lisabonská smlouva vskutku kompromisem. Jedná se ale o kompromis, který poměrně věrně odráží současnou složitou realitu, která mj. zahrnuje:

- Vzhledem k stoupajícímu volnému pohybu osob, zboží a služeb i kapitálu zřetelnou nutnost pokračovat v integraci na nadstátní úrovni, protože je nezbytné na této úrovni vytvořit odpovídající pravidla, jež dané volné pohyby neučiní divokou džunglí, v níž bude vše dovoleno. Je zřejmé, že tato divoká džungle by mohla zdiskreditovat samotnou myšlenku volného pohybu.
- Nechuť národních států – členských zemí EU – vzdát se svých pravomocí a přetrvávající rozpor národních států na řadu otázek. Národní státy mají své zájmy a nutně se jednotlivé zájmy různých národních států musí dostat do rozporů. Vedoucí představitelé členských států EU se však obecně neradi vzdávají svých pravomocí a podřizují vyšší úrovni.
- Určitou nedemokratičnost evropských institucí, kdy řada jednání a rozhodování není veřejná, neprovádějí ji volení zástupci apod. Tato nedemokratičnost má za důsledek výše zmíněný pocit řady občanů členských států EU, že se rozhoduje o nich bez nich. Je přitom zřejmé, že se i evropská byrokracie chová v souladu s pravidly, která objevila teorie veřejné volby, tj. snaží se maximalizovat své výhody a dobývat rentu, kterou může dobýt.
- Komplikovanou strukturu zakládajících dokumentů EU, které vznikly pro relativně malé společenství, nyní však musí řešit fungování 27 členských států (a do budoucna pravděpodobně ještě více zemí).

Žádný kompromis zpravidla není ideální a málokdy jednotlivé kompromisy zcela uspokojí jejich aktéry. To platí i pro Lisabonskou smlouvu. Pokud však máme odpovědět, zdali je Lisabonská smlouva v souladu s národními zájmy České republiky, odpovídáme ano – zejména proto, že se domníváme, že pokračování integrace je pro ČR jako pro zemi s malou otevřenou ekonomikou životní nutností. Je proto pro nás výhodnější, když se tato integrace děje podle nějakých pravidel, která navíc máme možnost ovlivňovat, než kdyby tomu tak nebylo.

¹¹ Hybášková, J.: *Nepašujme ústavu přes parlament*, Mladá fronta DNES, 8. 11. 2007, rovněž viz www.hybaskova.cz.

LITERATURA

1. Bobošíková, J.: *Základní instinkt Jany Bobošíkové: já nic, já muzikant*. Metro, 14. 12. 2007, rovněž viz www.bobosikova.cz
2. Hybášková, J.: *Nepašujme ústavu přes parlament*. Mladá fronta DNES, 8. 11. 2007, rovněž viz www.hybaskova.cz
3. *Lisabonská smlouva*. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.cs07.pdf
4. Mach, P.: *Poslancům a senátorům o Lisabonské smlouvě*. Laissez Faire, 10. 11. 2007, rovněž viz www.petrmach.cz
5. Wawrosz, P.: *Rozbor Smlouvy o Ústavě pro Evropu*. In: Klvačová, E. a kol.: *Prohlubování evropské integrace*. Professional Publishing, Praha 2004. ISBN 80-86419-78-9

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, integrace, Lisabonská smlouva, národní zájmy

ABSTRACT

The article describes The Lisbon Treaty, which was signed in December last year, and try to find answer, if the treaty is in accordance with national interest of the Czech Republic. The article shows that the Lisbon treaty establishes new principles and value that the European Union (EU) have to accept, gives more power to national parliament, enables members state to secede from EU and so on. These principles and opportunities are in accordance with national interest of the Czech Republic. However the article recommends holding referendum about accepting the treaty in the Czech Republic.

KEYWORDS

European Union, integration, Treaty of Lisbon, national interests

JEL CLASSIFICATION

F02, F15, F20, F42



Brněnská knihovnička moderního managementu

Konec starých časů? Kratochvilné úvahy o vysokoškolském vzdělávání (Systémy vzdělávání v České republice – část druhá)

► Mgr. Veronika Fiedlerová » NEWTON College, a.s.

► Ing. Lubomír Galatík » NEWTON College, a.s.

* Náš seriál o vzdělávacích systémech v České republice pokračuje na místě, kde jsme opustili pochybnosti a naděje věčného studenta Roberta Davida související s jeho vysokoškolským studiem. Tento typ studia je studenty obvykle považován za jakési pokračování předchozích školských systémů. Z tohoto důvodu do něj promítají svá očekávání odvíjející se od této historické zkušenosti, což vzdělávací systémy vysokých škol musí reflektovat, moc jim to však nepomůže, chtějí-li se utvářet jako moderní systémy na základě potřeb zákazníka.

Snahou autorů je v tomto článku přivést k diskusi vybraná témata, která se týkají změn vysokoškolských vzdělávacích systémů a která reagují na problémy registrované v článku z minulého čísla časopisu.¹

Ať už jsou záměry, které vzdělávací instituce při tvorbě vzdělávacích systémů používají, jakékoliv, je jimi konkrétní podoba studia významně ovlivněna. Na základě vlastních zkušeností a s vědomím, že čím obecnější tyto záměry při formulaci výchozích myšlenek zůstanou, tím méně v dalších úvahách svazují, se autorům zdá, že nejužitečnějším východiskem i cílem je snaha o přirozenost. Přirozenost ve smyslu jednoduchosti, přizpůsobivosti a rozmanitosti. Snáze se řekne, hůře udělat. Cesta k přirozenosti je kupodivu poměrně složitá, zřejmě proto, že se k ní dostáváme ze stavu nepřirozenosti a obtížné měnitelnosti.

Dalšími předpoklady pro naše úvahy jsou komplexně neměřitelné vstupní i cílové úrovně projevů chování (znalostí a dovedností) studentů (a tedy i změn během působení vzdělávací instituce) a individuální diferencovanost objektů vzdělávání odpovídající jejich rozdílné historické zkušenosti.

Jinými slovy předpokládáme, že máme jen velmi omezené prostředky k poznání osobnostní výbavy studentů a zároveň nemáme v rukou žádné kouzelné nástroje jejich změn. Co se stane se studenty během studia, můžeme jen tušit, a že naplní naše očekávání nebo cíle, můžeme jen doufat. Pracujeme s velkým počtem individualit a nejsme schopni se jim ve všech ohledech individuálně věnovat.

Tyto výchozí předpoklady nám slouží k tomu, abychom si jednak neredukovali možnosti konkrétních řešení a jednak krotili své touhy vmanérovat studenty do předem promyšlených modelů a plánovaných výsledků. Rozvoj dalších úvah si průběžně zkomplikujeme přidáváním různých omezení, která jsou vždy přítomna, a to s nadějí, že naše návrhy budou přijaty jako alternativy budování vysokoškolských vzdělávacích systémů bez nároku na jejich „správnost“ nebo „progresivnost“. Vždy se bude jednat o kompromis řízený z jedné strany představivostí a zamýšlenými důsledky a z druhé strany limity a bariérami.

Když se zamyslíme nad tím, jak se člověk přirozeně učí, vystačíme s několika banálními slovy.

¹ Galatík, L., Fiedlerová, V.: *Hořké balady věčného studenta Roberta Davida*. Scientia et Societas, 2007, č. 4

Hledá zdroje informací, čte, memoruje, cvičí, poslouchá, diskutuje. Není třeba se řídit žádnou speciální teorií učení, abychom se učili. Není však příliš odvážnou myšlenka, že bychom na něčem takovém postavili vysokoškolský vzdělávací systém? Jakkoliv učeně a složitě mohou naše formulace znít, autoři se domnívají, že tudy vede cesta k přirozenějšímu pojetí vysokoškolského vzdělávání.

Jednoduchý model vztahu student versus vzdělávací instituce lze popsat takto: Studenti si kupují službu (bez ohledu na to, zda platí přímo nebo prostřednictvím přerozdělovacích procesů). Tato služba spočívá v usnadnění přístupu ke zdrojům znalostí a vytvoření prostředí pro učení. Pořídít si znalosti by mohl student i samostatně, bez takové služby a s mnohem menšími náklady, nikoliv však s menším úsilím. Nabídkou a poskytováním služby se zabývá vzdělávací instituce. Otázkou je, proč by měl student službu kupovat a konzumovat a jak ji může vzdělávací instituce prezentovat a realizovat. Vodítkem pro hledání odpovědí na tyto otázky je, podle našeho názoru, posuzování a rozvíjení kvality služby.

Slušelo by se asi vyjít z cílů vzdělávání, což bývá zvykem, avšak v systému usilujícím o přirozenost jsou cíle podružné a mají spíše funkci dorozumívací. Pro naše účely postačí cíle vzdělávání vyjádřit takto: chceme pomoci studentům rozvinout jejich schopnosti myslet v souvislostech, naučit je zpochybňovat nezpochybnitelné a nezpochybňované a hrát roli rovnocenných partnerů v sociálních vztazích. Pokud se zdá, že zde rezignujeme na diskusi o výstupních profilech absolventů, není to klam. Výpovědi o budoucnosti, kam cíle patří, by nám snahu o přirozený vzdělávací systém jen zkomplikovaly, což neznamená, že je vylučujeme z komunikace. Vysokou školu chápeme jako subjekt nabízející podněty k samostatnému zpracování studenty v rámci předem daných pravidel, nikoliv jako subjekt nabízející záruky za výsledky vzdělávacího procesu. Přirozenější je dát příležitost poznat, a nikoliv nutit k poznání nebo dosahování cílů.

Pro kvalitu služby poskytované vzdělávací institucí je rozhodující její **obsah, způsoby poskytování a její vlastnosti**.

Chceme-li nově koncipovat **obsah** studia, musíme vyjít ze známých, a tudíž srozumitelných struktur. Studijní obor se skládá ze základních jednotek (předmětů), jejichž názvy více či méně odpovídají specializacím vyučujících a oborům vyučovaným na školách. Setkáváme se zde s atomizovanou strukturou oboru, v níž základní jednotky obvykle hrají roli deklarovaných, avšak reálně neexistujících součástí kompaktního (nebo nějak vnitřně provázaného) celku.

V praxi to však obvykle vypadá tak, že většina specialistů realizuje výuku z pohledu specializace, nikoliv z pohledu celku. Snaha o mezipředmětovou harmonizaci a koordinaci není běžná a tam, kde se odehrává, je málo účinná, přesněji řečeno, nejsou znát její výsledky. Uvažujeme-li o náplni studijního oboru v libovolném počtu rozměrů, nemáme jiné prostředky ke sledování jeho struktury než právě takovou koordinaci. Výstupem koordinace je nejen odstraňování duplicit a zviditelnování obsahových a logických návazností vyučované materie (extenzivní koordinace), ale i vytváření univerzálních myšlenkových struktur přesahujících hranice jednotlivých disciplín (intenzivní koordinace). Je vhodné poznamenat, že i úspěšná, a tudíž rozpoznatelná koordinace předmětů zasáhne zdánlivě jen jejich nepatrnou vnitřní část a že to celé stojí za pokus, být na to nejsme zvyklí a víme, že naše individuální rozdíly mohou vést k velmi odlišným výsledkům.

Jedním z nástrojů mezipředmětové koordinace se může stát tvorba a používání určitých jednotek elementů výuky v závislosti na studijním oboru a použitých metodách výuky. Jedná se o elementy, které procházejí celým studiem (nebo jeho podstatnou částí), podporují myšlenku mezipředmětových souvislostí a lze na nich snáze demonstrovat odlišné (předmětové a tematické) úhly pohledu na jednu věc. Pro manažerské obory lze jako příklad takového výukového elementu uvést virtuální firmu. Sama o sobě nemá žádný studijní vý-



- znam, může se však stát v předmětové soustavě konkrétního studijního oboru objektem zkoumání, analýz, simulací, testování apod., a tak sjednocovat obsahově i chronologicky dosud odtržené celky (předměty).

Podarí-li se nám identifikovat víceúrovňovou strukturu mezipředmětových souvislostí, vznikají nadpředmětové celky, které lze nazvat moduly. Interdisciplinární spolupráce mezi předměty uvnitř modulů se může stát základem k provázanosti ce-

ty vzdělávací služby jdou často proti sobě a v konkrétním řešení vyžadují vyvažování a kompromis, stejně jako výchozí předpoklady a omezení.

Je-li vysokoškolské vzdělávání součástí systému tzv. přípravy na povolání, pak jeho *užitek* spočívá v míře poskytovaných a využívaných příležitostí k poznání firemního a institucionálního světa. Týká se to jak poznatkového obsahu a zaměření studia, tak zkušeností s činnostmi v reálném prostředí firem. Zařadit prakticky orientované znalos-

Udržet důvěryhodnost a akademický charakter vzdělávací instituce znamená dlouhodobě usilovat o vysokou úroveň náročnosti studia. Vysoká škola se nemůže stát tiskárnou diplomů. Náročnost studia je vytvářena souhrnem průběžných požadavků na znalosti a schopnosti studentů a způsoby, jimiž na nich instituce trvájí.

lého studijního oboru, je však nezbytné k tomu najít konkrétní mechanismy koordinace a vyučující, kteří považují takovou spolupráci za smysluplnou. Účelem těchto změn není servírovat studentům souvislosti na zlatém podnose, ale vytvořit podmínky pro jejich snazší hledání.

Jedním z nejdůležitějších požadavků na **způsob poskytování služby** (metody vzdělávání) na vysoké škole je jejich rozmanitost. Žádná z konkrétních metod by neměla mít privilegium stát se jedinou, dominantní nebo nejúčinnější. Jejich volba je závislá na obsahu a účelu, se kterým pracuje, a na schopnostech a osobnosti vyučujícího. Metody vzdělávání samozřejmě mohou ovlivnit jeho atraktivitu. Avšak nejde o atraktivitu za každou cenu, zejména nahrazuje-li kvalitu obsahu vzdělávání nebo vytváří-li jen umělý dojem přátelské, bezkonkurenční a pomáhající atmosféry, se kterým se v praktickém životě absolventi stejně většinou nesetkají.

Jaké **vlastnosti** by mohla mít kvalitní vzdělávací služba, kterou zde máme na mysli? Výčtem uvádíme *užitečnost, individualizaci a profesionalitu*. Zde je vhodné poznamenat, že tyto atributy kvali-

ti, výcviky a studijní praxe do studijních programů vysokých škol je nepochybně odvážné a přínosné rozhodnutí, vyžaduje však také notnou dávku obezřetnosti. Je nezbytné zejména ošetřit riziko možné změny charakteru vysokoškolského studia, který nelze devalvovat na „školu práce“, a počítat s dalším subjektem ve vzdělávací hře, který může významně modifikovat fungování vysoké školy jako důsledek oboustranné nepřipravenosti na spolupráci. V každém případě praktické zaměření studia přináší prvky různorodosti a prolínání dosud silně separovaných a autonomních přípravných (školských) a následných (firemních) systémů vzdělávání.

Klíčovým konceptem tvorby účinného moderního vzdělávacího systému je *individualizace* vztahu se studentem, tj. práce s individuem technikami skupinového nebo masového vzdělávání. Lze ji chápat jako posun od anonymity a je jasné, že má své meze dané především různými kapacitními bariérami. Její hlavní předností je, že umožňuje vtáhnout studenta hlouběji do vzdělávacího procesu. Přispívá kontinuitě nároků na studenta během celého studia a odstraňuje nutnost koncentrovat

hodnocení jeho znalostí a schopností do závěrečných zkoušek. Tato individualizace obsahuje prvek donucení na úrovni vztahu vyučující versus student v předvídatelných podmínkách výuky. Donucení je obecně studenty očekávanou vlastností studia a nutno dodat, že v určité míře oprávněně očekávanou. Toto donucení by však nemělo být omezeno jen na dodržování předem známých pravidel a požadavků víceméně technického charakteru, i když i na nich je nezbytné trvat.

Profesionalita poskytování vzdělávacích služeb má mnoho podob. V tomto článku se zmíníme jen o některých z nich, a sice o akademičnosti, náročnosti studia a míře regulací.

Znakem profesionality poskytování vysokoškolské vzdělávací služby je její akademický rozměr. Tím je míněna nejen svobodná, ideologicky a politicky nezatížená a nemanipulovaná nabídka myšlenek a myšlenkových směrů včetně svobody projevu, ale i relativně vysoká úroveň náročnosti studia.

Přestože vysoká škola může fungovat jako firma, a tudíž podléhá principům manažerského řízení, nelze si představit žádné mocenské zásahy do vzdělávacího procesu kromě těch, které jsou namířeny proti případným projevům manipulace, netolerance, ideologizace nebo politizace. Hlídat akademickou povahu instituce znamená řešit rozpor mezi tradicemi a orientací na praktickou užitečnost znalostí. Není vhodné ani zůstat vězet v historii vysokého školství, ani nezabránit přímočaré a zjednodušující invazi businessu. Svobodná nabídka myšlenek, aby nezplaněla nebo neztuhla, se musí zároveň měnit v čase a rozvíjet. K tomu účelu používá akademická instituce nástroje jako osobní a odborný rozvoj vyučujících, vlastní vědecko-výzkumnou a publikační činnost nebo spolupráci s jinými akademickými a výzkumnými pracovišti.

Udržet důvěryhodnost a akademický charakter vzdělávací instituce znamená dlouhodobě usilovat o vysokou úroveň náročnosti studia. Vysoká škola se nemůže stát tiskárnou diplomů. Náročnost studia je vytvářena souhrnem průběžných požadavků

na znalosti a schopnosti studentů a způsoby, jimiž na nich instituce trvají. Časté a pravidelné vtažování jednotlivých studentů do vzdělávacího procesu (např. formou zadání, prezentací, písemných prací, diskusí atd.) poskytuje komplexnější obraz o jejich zájmu a schopnostech, kterého lze využít jako složky konečného hodnocení. Ověřované a testované požadavky na určitou sumu vědomostí (odborných znalostí) naproti tomu vytvářejí materiál pro kontextuální myšlení, neboť nelze prezentovat myšlení v souvislostech a nemít to na čem prezentovat.

Způsob poskytování vysokoškolského vzdělávání by měl být založen na široké a pestré nabídce podnětů použitelných pro daný typ studia. Tím se vytváří studentům volný a svobodný prostor pro výběr a zpracování těchto podnětů. Jejich výsledný efekt je však vždy věcí studenta a je za něj odpovědný. Objekt vzdělávání se nám tu jeví zároveň jako subjekt vzdělávání. Svobodný a volný prostor je rámován určitými požadavky a normami. Nejde jen o donucovací mechanismy z pohledu studenta, ale především o otázku proč a jaké požadavky a normy je únosné uplatnit, aby vzdělávací proces zůstal kvalitní v tom smyslu, jak o tom zde diskutujeme.

Domníváme se, že obecným kritériem pro regulaci profesionálně poskytované vzdělávací služby je negativně vymezená hranice znalostí, pod níž je student nezpůsobilý absolutoria. V praxi to může například vypadat tak, že se předem stanoví v každém předmětu minimum znalostí, které student prokazuje standardními způsoby. Nedosáhne-li tohoto minima, znamená to, že nemůže úspěšně ukončit předmět, a dosáhne-li tohoto minima, znamená to, že nemusí úspěšně ukončit předmět.

Fungování vysokoškolské vzdělávací instituce je při realizaci a implementaci výchozích předpokladů významně ovlivněno řadou omezení a limitů. Jedná se zejména o omezení formální, finanční a kapacitní. Instituce obvykle řeší adaptaci na taková omezení tvorbou a dodržováním určitých pravidel, kterých by ovšem nemělo být víc, než omezení vyžadují. Omezení tedy generují pravidla →

- dla, která udržují dynamiku instituce v definovaném koridoru. Vzhledem k tomu, že se omezení mění v čase, je přirozené měnit i jim odpovídající pravidla.

Jedním z těch významnějších omezení ve vztahu k záměrům tvůrců vzdělávacích systémů jsou podmínky a požadavky zákona a akreditace MŠMT. Vzdělávací služba vysoké školy na jedné straně získává akreditací určitou státní garanci kvality studia a uznatelnosti výstupního certifikátu, na druhé straně podléhá některým obecným podmínkám, které nemusejí být snadno kompatibilní s představami a možnostmi instituce. Ať už jsou tyto podmínky jakékoliv, je nezbytné je dodržet.

Autoři jsou přesvědčeni, že jednou z podstatných charakteristik kvalitní vzdělávací služby je ochota všech účastníků znovu se vracet a zpochybňovat výchozí předpoklady, principy, tradice i běžná systémová nastavení, na nichž vzdělávací instituce stojí. To má za cíl vyvolat diskuse a smířit se se změnami, ke kterým to může vést. Je to zároveň zdrojem největších nejistot, proto je nutné přistupovat k institucionálnímu rozvoji opatrně až mírně konzervativně. Některé změny však lze usku-

tečnit překvapivě snadno, zejména v těch případech, kdy se zjistí, že nikdo přesně neví nebo není schopen odůvodnit, k čemu byl dobrý předchozí stav. Připravenost ke srozumitelné rekonstrukci jednotlivých prvků vzdělávacího systému je podmínkou jeho rozvojového potenciálu.

Autoři spatřují ve výše prezentovaných přístupech základy dlouhodobých a podstatných změn vysokoškolských systémů vzdělávání, přestože v nich není nic zásadně nového a objevného. Podmínkou je korigovat svá očekávání a učinit je realističtějšími ve vztahu k možným efektům působení těchto systémů na studenty během krátké doby studia, získat spojení a spoluautory změn ve vyučujících a najít zcela konkrétní mechanismy převodu těchto přístupů a principů do praktického života vysoké školy.

Kdyby naše úvahy přinesly věčnému studentovi Robertu Davidovi nostalgické vzpomínky na bezstarostný život na staré dobré „alma mater“ a zároveň naději, že budoucí studenti budou moci zvolit náročnější, současně však přirozenější život na moderních vysokých školách, byli by autoři spokojeni. K tomu však zcela jistě nestačí jeden článek.

KLÍČOVÁ SLOVA

vzdělávání, vzdělávací systémy, vzdělávací instituce

ABSTRACT

The article deals with selected aspects of university-level education systems in the Czech Republic. The authors bring their views of modern education institutions providing students with candid though demanding schooling services and endeavour to open a discussion on changes in their intentions, limits and ways of operation.

KEYWORDS

education, education systems, educational institutions

JEL CLASSIFICATION

I20, I21, I28

x

Milan Bobek, Petr Peniška: Práce s lidmi

* Dílo autorů Milana Bobka a Petra Penišky, které nedávno vyšlo v nakladatelství NC Publishing, je už podle názvu „*Práce s lidmi*“ a vše vysvětlujícího podtitulu „*Učebnice poradenství, koučování, terapie a socioterapie pro pomáhající profese. S úvodem do filozofie práce s lidmi, současné vědy a psychologie*“ příslibem pro knihovny zájemců, že získají encyklopedický text tuzemské provenience zaměřený na téma vzbuzující pozornost nejen pomáhajících profesionálů, ale zejména široké laické veřejnosti. Toto očekávání podporuje i první seznámení s knihou, její hluboce členitý obsah a úvod autorů. V něm se dozvíte, že obdržíte poměrně fundovaný pohled na u nás nový obor, socioterapii, a zároveň praktickou pomůcku pro samostudium. Dostanete nabídku několika variant postupů a metod, jak se dá v konkrétní situaci pomoci člověku, nebo také inspiraci, jak podpořit druhé v jejich růstu, pomoci ulehčit úděl přátelům, kteří si zrovna s něčím nevědí rady, anebo také jak se vyznat sami v sobě. A to vše z rezervoáru různých terapeutických a poradenských škol, z nichž autoři žádnou nechtějí preferovat před ostatními. Autoři slibují dotknout se teoretických a metodických základů pomáhání a odmítají roli těch, kdo všechno vědí lépe než čtenář. Naznačují také možnost číst knihu v jiném pořadí kapitol, než ji sami poskládali. Současně otevřeně přiznávají svůj systémový a systemický úhel pohledu s důrazem na nedirektivní a neexpertní přístupy a křesťanské pozadí jednoho z nich.

Předkládané dílo je skutečně možné považovat za zajímavý a zřejmě novátorský pokus přinést rozsahem neobvyklý exkurs do oblasti sociální terapie a příbuzných pomáhajících aktivit. Na jedné

straně se jedná o bohatý a pestrý zdroj myšlenek a návodů, na druhé straně se však zdá, že nějak nedrží pohromadě. Silnou stránkou jsou pasáže vycházející ze záviděníhodné praktické zkušenosti autorů a množství příkladů, kasuistik a inspiračních cvičení určených pro aktivní spoluúčast čtenáře. Slabinou naproti tomu je nevyváženost různých částí textu a terminologická nedůslednost, místy až terminologická neukáznenost.

Kapitola 1 je úvodem do socioterapie a sociální práce, v níž nalezneme jednak pokusy definovat tyto pojmy, ale také náznaky teoretických východisek, se kterými se autoři, a zdá se, že poněkud nejasně a voluntaristicky, rozhodli pracovat. Tato kapitola spojuje užitečné popisy v názvu uvedených disciplín s nesrozumitelně až násilně naroubovanými popisy dříve použitých pojmů sociální systém a sociální doména. Vytušíme, že autoři chtějí sociální systém pojímat v souladu s názory chilských biologů Maturany a Varely, jejich definici zde však nenajdeme a dozvíme se pouze, že prvky sociálních systémů jsou lidé a že v nich probíhají interakce. To nelze považovat za přínos Maturany a Varely teorii sociálních systémů. Bez srozumitelného vysvětlení zůstává i pojem sociální doména v pojetí Petera Hejla (zejména poznámka o souběžnosti poznávacích stavů) a jeho souvislost se sociální prací. Zdá se, že si autoři zbytečně zkomplikovali situaci odvolávkami na uvedené zdroje.

Kapitola 2 *Filosofické, vědecké a psychologické zdroje poradenství a terapie* je nejslabší částí celé publikace a jednou z příčin dojmu o obsahové i formální nevyváženosti různých částí textu. Záměrem je navýšost zajímavá, výběrem témat již poněkud účelová a zpracováním místy povrchní →

- ➔ a metodologicky nedůsledná. Zdá se, že autoři buď pracovali ve spěchu, nebo nevěnovali dostatečnou pozornost propracovanosti, logické stavbě a smyslu a kontextu prezentovaných myšlenkových konceptů, anebo obojí.

Kapitola 2.1 *Filosofické a vědecké základy účinné práce s lidmi* trpí třemi základními obsahovými nedostatky, které lze vystopovat jako průběžné linie a které se na některých místech prolínají. Prvním z nich je zjevná nebo skrytá rozporuplnost, nedotaženost a zkratkovitost některých vyjádření, která vyvolávají otázky, na něž není snadné v knize najít odpovědi. Uveďme pro ilustraci několik konkrétních příkladů.

V úvodu kapitoly 2 autoři píší, že si nečiní nárok na objektivnost a správnost podání v souladu s originálními zdroji, zřejmě s cílem zmírnit eventuální přísné posouzení textu znalci. Co však myslí autoři touto objektivností, když v kapitole 1 prezentují sobě blízký názor von Foerstera na objektivitu jako iluzi subjektu, jejíž vzývání je zahrzením odpovědnosti ve prospěch popularity?

V subkapitole 2.1.4 *Existencialismus* zazní myšlenka, že celá dvě tisíciletí se tak mnoho ve filosofii nestalo pro účel zkoumání metod účinné práce. To je velmi odvážné tvrzení, které by bylo stěží prokazatelné. Tamtéž je prezentována podnětná diskuse o nulové hodnotě minulosti, budoucnosti a přítomnosti z existenciálního hlediska, avšak v úvaze o volbě z nekonečného množství možností o několika vět dále postrádáme zmínku o tom, že ze stejných důvodů i volba má nulovou hodnotu a je fikcí.

V subkapitole 2.1.7.1 *Kybernetika I. a II. řádu* čteme: „Jak ovšem chcete za těchto podmínek nějak cílevědomě pracovat s lidmi a ovlivňovat jejich výstupy? Odpověď kybernetiky druhého řádu je jednoduchá – zvnějšíšku to nelze. Museli byste se stát součástí jejich systému.“ Otázka zní: Co znamená být součástí jejich systému a jak to lze uskutečnit? Kybernetika II. řádu zahrnuje pozorovatele do pozorovaného systému. Co tedy znamená slovo „zvnějšíšku“ v předchozí citaci?

Při uvažování nad tezí ze subkapitoly 2.1.7.3 *Autopoieza jako sebeutváření a sebeorganizace ži-*

vých systémů „Živé systémy fungují v každém okamžiku optimálně (dělají to nejlepší, na co v danou chvíli mají)“ čtenáře možná napadne, proč usilovat o nějakou změnu, podněcovanou zvnějšíšku, když s ní nebo bez ní budeme stejně fungovat optimálně.

V subkapitole 2.1.7.4 *Teorie sociálních systémů* se o teorii sociálních systémů zmíněných Luhmanna a Hejla prakticky nic nedozvíme, ale můžeme si s překvapením přečíst větu: „Emergentní změna v takovémto novém systému je tedy možná.“ Jak to vyplývá z Luhmanna, ovšem zůstává nejasné.

Stejně tak v subkapitole 2.1.8 *Jazykový obrat ve filosofii a komunikační teorie* nenajdeme žádnou ucelenou komunikační teorii, jen jakési důrazy, které mají něco společného s pojmy jazyk a komunikace.

Druhým obsahovým недостатkem této kapitoly je, že chce pravděpodobně být přehledem různých filosofických koncepcí a vědeckých teorií, avšak příliš přímočaře, zjednodušeně a návodně z nich extrahuje myšlenky použitelné pro terapii a poradenství. Místy není patrný rozdíl mezi prezentovanou teorií a konkrétními nástroji terapeutické práce. Kdyby autoři pojali tuto kapitolu, a dali to také srozumitelně najevo, jako osobní příběh vývoje své vlastní inspirace, musela by sice vypadat jinak, ale bylo by možné výrazně slevit z mnoha nároků na přesnost, metodologickou uspořádanost a logičnost a promyšlenost výkladu. Přestože možná o to autoři usilovali, jak lze vytušit z několika vět úvodu k této kapitole, domnívám se, že se minuli cílem.

Zjednodušené spojení filosofických teorií a přínosů pro terapii lze nalézt v subkapitolách 2.1.1 *Sokratovy dialogy a souvislost s porodním uměním terapeutů* „vkłady do brašny s poradenským nářadím“, 2.1.2 *Platónovy ideje a naše přesvědčení o správném vnímání skutečnosti*, 2.1.4 *Existencialismus* „existenciální aplikace pro terapii“, 2.1.5 *Fenomenologie*, kde jsou přínosy pro terapii uvedeny, aniž by se daly vysledovat z textu o fenomenologii, a 2.1.6.2 *Kvantová fyzika* „aplikace poznatků kvantové fyziky na zacházení s lidmi“. Kdyby autoři vypustili některé závěry a návody, co teorie znamenají pro terapii, čtenář by je občas v textu obtížně hledal.

Třetím obsahovým nedostatkem (spíše by bylo na místě říci slabinou), který souvisí s předchozím, jsou sice přiznané, avšak neadekvátně rozsáhlé ideologizující pasáže na náboženská témata. Je to pochopitelné a patří to do osobních zpovědí, nedokážu však z celkového pojetí a zaměření knihy vyvodit, že recenzuji příručku křesťanské terapie a poradenství. Tyto části textu působí místy velmi osobně až manipulativně, jak už to tak s ideologickými projevy bývá. Je jasné, že náboženství

V subkapitole 2.1.6 *Krise věd a změna paradigmatu současné vědy* se setkáváme s jednostrannou a otevřeně účelovou interpretací doc. Krále. Jako mystická spekulace v odborném jazyce se jeví například věta: „Podobně, pokud se necháme zaslepit pouze technickými poznatky přírodní vědy, nám může uniknout i samotný smysl existence vesmíru a člověka, což je také jedna z analogových zpráv, kterou se zdá, že v sobě nesou signály, které k nám doléhají z doby vzniku a vývoje vesmíru.“

Náboženství poskytuje svým příznivcům určitá, pro ně důležitá vysvětlení, bohužel však jen jim a jen na úrovni, v níž nezaujatost nemá příliš prostoru. To vyplývá mimo jiné z toho, že použitím konkrétní ideologie ignorujeme a odepíráme práva jiným ideologiím.

poskytuje svým příznivcům určitá, pro ně důležitá vysvětlení, bohužel však jen jim a jen na úrovni, v níž nezaujatost nemá příliš prostoru. To vyplývá mimo jiné z toho, že použitím konkrétní ideologie ignorujeme a odepíráme práva jiným ideologiím (nebo jiným náboženstvím včetně ateismu), které to mohou cítit jako znásilňující, a že se tak dostáváme na tenký led intimního prožitku, se kterým věda ve velké většině nedokáže a nechce pracovat. Budeme-li chtít hledat paralely nebo inspiraci pro terapeutickou práci, najdeme je takřka v jakékoliv ideologii. Tak proč se takto nebezpečně a zbytečně vymezovat? Abych byl konkrétnější, uvedu některá místa knihy, která odkazují na původní náboženskou nebo nábožensky orientovanou literaturu.

V subkapitole 2.1.2 *Platónovy ideje a naše přesvědčení o správném vnímání skutečnosti* například nacházíme vsuvku o pastorační a křesťanském poradenství. Čemu jinému taková vsuvka slouží než k přiznání jednoho z autorů k pramenům proměny jeho života, když hledal, jak žít? Do stejné kategorie patří i celá subkapitola 2.1.3 *Inspirace z Nového zákona*. Co si mají například myslet o popisu Ježíšova života lidé, kteří považují Ježíše za fikci?

Otázkou bezvěrce je: K čemu je úvaha o smyslu vesmíru a člověka a jak jste identifikoval signály, které k nám doléhají z doby vzniku vesmíru?

V subkapitole o teorii relativity nám autoři při popisu rozdílu vnímání pohybu knihy mezi pozorovatelem stojícím na nástupišti a pozorovatelem držícím knihu ve vlaku nabízejí otázku: „Existuje však nějaká absolutní pravda o pohybu knihy?“ A odpovídají si: „Jistěže ano, ale my k ní nemáme a pravděpodobně ani nikdy nebudeme mít žádný přístup.“ A dále „...pak bychom se vlastně přiblížili jedině pravdivému božskému pohledu na svět“. Skutečně něco takového vyplývá z Einsteinovy speciální teorie relativity? Nebo si to jen myslí doc. Král nebo autoři?

Podobná prohlášení objevujeme i v subkapitole 2.1.10 *Paměťové pojetí vývoje a Jungova psychologie*: „Pravděpodobnost, aby samovolný vývoj vesmíru proběhl právě tímto způsobem, je vyjadřována tím nejnižším číslem, jaké věda zatím zavedla (které odpovídá již zmíněné lambda konstantě), a sice 10^{-120} (Král, 2007). Je tedy prakticky nulová!“ Ať už si myslíme o matematickém vyjádření této pravděpodobnosti cokoliv, stačí konstatovat: Není nulová, tedy jev není vyloučen. A dále pak tamtéž: →

→ „Do emergence vesmíru tak musela vstoupit nějaká řídící informace, která zvyšuje uspořádanost a vede k evoluci.“ Takováto absolutistická a axiomatická sdělení vzbuzují málo důvěry a jejich ideologická povaha přímo vyčnívá z jinak střizlivého textu. V závěru subkapitoly se uvádí, že „doc. Král uzavírá své knihy (2002, 2005 a 2007) konstatováním, že obě tyto disciplíny – věda i víra – dnes vedou ke stejnému závěru: totiž že smyslem vývoje vesmíru i člověka je návrat k poznání a zažívání vztahu s osobním Bohem“. Budiž mi dovoleno prohlásit, že k tomu nedospívá věda, ale doc. Král.

Kapitola 2.2 *Nejužívanější psychologické školy respektující sebeorganizaci* se ve srovnání s kapitolou 2.1 jeví o poznání konzistentněji a užitečněji. Její obsah je konkrétnější a v mnohem menší míře aspiruje na podezřelá spojení s obecnými teoriemi diskutovanými v kapitole 2.1. Bohužel se nedokázala zcela oprostit od některých mystických vysvětlení, která jsou sice mimořádně atraktivní, ale vyvolávají spíše představu nenápadného otevírání zadních vrátek, kudy může vklouznout nějaké absolutno (třeba Bůh). Taková vysvětlení jistě lze použít v terapii, jestliže mohou pomoci, méně však v knize o terapii, která je deklarována jako učebnice a je určena primárně čtenářům, nikoliv pacientům.

Základní otázkou této kapitoly je: Co spojuje zde uvedené terapie? Autoři odpovídají, že jsou to principy sebeutváření a sebeorganizace. Domnívám se, že výběru psychologických škol by více slušely například principy nedirektivnosti, a to zejména z toho důvodu, že pojmy sebeutváření a sebeorganizace jsou u různých autorů různé a nejsou jednoznačně definovány v úvodu této kapitoly. Zdá se, že jsou spíše použity v osobitém a volném významu, který se dá více tušit než přesně reprodukovat.

Zastavme se krátce u dvou subkapitol, a to 2.2.3.3 *Systemické konstelace* a 2.2.4 *Ericksonská strategická terapie*. Systemickým konstelacím podle Berta Hellingera je v knize věnována neobvykle velká pozornost, má to však svůj ojedinělý význam, který sami autoři naznačují. Jedná se o kon-

troverznost této terapeutické a poradenské techniky, kterou lze demonstrovat na pojmu systemická rezonance a na tzv. třech systemických zákonech. Systemická rezonance je jev přítomný v konstelacích (prostorovém uspořádání) spočívající v tom, že lidé představující prvky konstelovaného systému, se kterým nemají nic společného, údajně cítí a reagují obdobně jako originály, tj. nepřítomné osoby, které představují nebo zastupují. Tento jev popisují účastníci konstelací a vysvětluje se například Jungovými poznatky o kolektivním nevědomí a z nich odvozenými archetypy. Kromě toho, že lze vymyslet mnoho jiných vysvětlení, nelze tento jev žádným způsobem ověřit, neboť je fyzicky nemožné porovnat skutečný a v konstelacích představovaný systém. Autoři uvádějí, že systemická rezonance může skutečně na první pohled působit jako nějaká duchařina, a recenzent dodává, že není důvodu si to nemyslet, což neznamená, že to někomu nemůže pomoci stejně jako kupříkladu předpověď kartářky.

Teorie systemických konstelací také operuje s tzv. systemickými zákony, což není nic jiného než určité vzorce chování vzniklé jako výsledek historického vývoje specifického způsobu sociální interakce lidí. Z tohoto hlediska vypadá až úsměvně výrok: „Tyto tři zákony jsou tedy také fenomenologické, ale jsou natolik přirozené a univerzální, že z nich zřejmě neexistuje výjimka.“ Co jiného zbývá teorii systemických konstelací než mysteriózní narážky na existenci „nějakého vnitřního řádu, moudré informace, svědomí, duše či etiky, kterými se věci řídí v systémech a lidských vztazích“?

Ericksonské strategické terapie je také věnován relativně velký prostor a přestože se ve výběru psychologických škol autorům nejméně hodí, je její zařazení vysoce ocenitelným počinem. Ericksonovy časté invazivní postupy a brutálně direktivní terapeutické intervence sympaticky vyvažují jednostranně akcentované pojetí práce s lidmi. Další výjimečnou a obohacující charakteristiku Ericksonské terapie lze ukázat na následujících slovech autorů: „Když se však terapeuti pokoušeli v jeho kasuistikách nalézt všeobecnou metodu, ze které

vycházel, dokázali sice udělat určitá zobecnění, která si představíme níže, avšak nakonec zjistili, že Erickson zřejmě žádnou univerzální metodiku či teorii neměl. Jako by vytvářel každému klientovi postup přímo na míru.“ Erickson jednoduše nepotřeboval berle podezřelých a účelově omezených teorií k tomu, aby s úspěchem pomáhal druhým.

Závěrem ke kapitolám 2.1 a 2.2 lze ještě připomenout určitou nevyváženost rozsahu jednotlivých subkapitol, což působí někdy jako snaha zahrnout do textu maximum teorií bez ohledu na vypořádací hodnotu jejich obsahu.

Kapitola 2.3 *Co z toho všeho vyplývá pro terapii a poradenství* dává tušit, že v textu knihy dochází k postupnému obratu k přehlednosti, snazší orientaci, čtivosti a srozumitelnosti. Jedná se o zajímavý úvod do dalších kapitol, v němž lze pro další studium nalézt vysvětlení důležitých konceptů jako například direktivní a nedirektivní přístup, vedení a podpora, předávání a přebírání odpovědnosti a proaktivita.

Kapitola 3 *Průběh terapeutického a poradenského rozhovoru* vytvoří základní rámec pro terapeutické nebo změnové působení pomáhající osoby. Tato převzatá komunikační struktura usnadňuje její orientaci a kotví záchytné body rozhovoru s klientem (partnerem). Kapitola se dále zabývá osobou terapeuta a jeho předpoklady pro práci s lidmi, druhy otázek jako hlavním nástrojem vedení rozhovoru a kontextuálně provází čtenáře zobecněným terapeutickým procesem se vším podstatným, co se v něm může vyskytnout. Pro zvládnutí a porozumění technice pomáhání je nutnou součástí knihy.

Jako nejzajímavější a nejpřínosnější lze hodnotit kapitolu 4 *Další poradenské a terapeutické nástroje a techniky*. V ní se zároveň ukrývá asi nejhodnotnější osobní vklad autorů založený na jejich bohaté zkušenosti s prací s lidmi v nejrůznějších prostředích a kontextech. Jedná se sice o technickou, instruktivní a ne příliš objevnou část, která ale má sílu dodat tématu terapie a pomáhání přitažlivosti a je ve svých příkladech neodolatelným lákadlem zejména pro laiky, kteří mohou sdílet

magický zážitek proměny zdánlivě neměnitelného.

Kapitola 5 *Práce se specifickými skupinami klientů* obohacuje stručně, avšak zajímavým způsobem popisy sociální práce o pohled poskytovatelů terapeutických služeb na vlastní možnosti a specifika působení v kontaktu s vybranými cílovými skupinami klientů (rodin s dětmi, osob v krizové či obtížné životní situaci, postižených, závislých a seniorů).

Pro závěrečnou sumarizaci názorů na předkládanou publikaci si zajdeme do předcházejících slov. Máme před sebou dílo, jehož ambice lze přivítat, jen by bylo doporučeníhodné pro jejich naplnění odevzdat více úsilí. Akademický text vyžaduje více metodologické a terminologické přesnosti a méně povrchní prezentace teoretických koncepcí a závěrů. Autoři by se mohli snažit zbavit čtenáře dojmu, že přicházejí s připraveným názorem a následně vybírají z různých teorií pouze myšlenky, které tento názor autorizují, odůvodňují a podporují, ber kde ber. Toho se dá dosáhnout například tím, že teoretické koncepce působící jako dokázané nebo zjevené pravdy rozmělníme pochybnostmi, nikoliv jen odkazem čtenáře na možnost pochybovat a nenabídnutím žádné alternativy. Nezaopatření a nestrannosti přispívá také větší orientace na fenomenologické popisy a potlačování vysvětlivek (zejména těch ideologických), proč se věci dějí. Promyšlenost a logičnost výkladu pak posiluje konzistentnost a vyváženost výsledného dojmu. Formulace některých pasáží pak zasluhuje více péče, formální, stylistické i obsahové, což by mohlo usnadnit čtenáři cestu k použití knihy jako učebnice.

Zvážili-li autoři způsoby, jak sledovat více někdy protichůdných cílů nebo jak tyto cíle redukovat, domnívám se, že se ocitnou na dobré cestě ke zveřejnění významného příspěvku k moderní terapeutické a pomáhající literatuře. Vzhledem k myšlenkovému potenciálu a mnoha zajímavým a přínosným podnětům lze předkládané dílo doporučit k doplňkovému studiu v oblasti práce s lidmi.

Ing. Lubomír Galatík, NEWTON College, a. s.

✕

Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * číslo 1 * ročník IV

Vydavatel

NC Publishing, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27398358 | www.ncpublishing.cz

Redakce

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

Výkonný redaktor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

Redakční radu řídí

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum

Redakční rada

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

Ing. Lubomír Galatik, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.

doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc., Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze

doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB

prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., rektor Vysoké školy obchodní v Praze, o.p.s.

Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a.s.

PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., člen bankovní rady České národní banky

Grafická úprava

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba

studio@vemola.cz

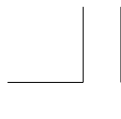
Vyšlo v Praze 31. března 2008

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze)

ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NC Publishing, a.s.



www.sets.cz



1'

Scientia ^{et} Societas { 1'08 }

časopis pro společenské vědy a management
číslo 1 | 2008 | ročník IV



1

{08}

časopis pro společenské vědy a management

Scientia ^{et} Societas



03

Nároč

1

