

4'17 }

Recenzovaný společenskovední časopis  
Peer-reviewed social science journal  
2017 \* Ročník / Volume XIII \* Číslo / Issue 4  
www.sets.cz

# Scientia <sup>et</sup> Societas

23 Philosophical Assumptions for Understanding Selected Aspects of Civil-Law Liability of Czech Top Management

40 Komparace vlivu PZI zemí V4 na vnější rovnováhu z pohledu platební bilance

115 Komunální politika v malých bohatých obcích v České republice: politické souboje o zastupitelská křesla či všestranná kooperace ve prospěch obcí?

144 Podpora prostorového rozhodování v informačním managementu organizací

# Obsah / Contents

## Vědecké stati / Scientific articles

- 3 Charakter peněžité podpory v mateřství a rodičovského příspěvku a jejich vývoj v českých zemích v letech 1888–2017 / The Nature of Direct Financial Support to Families with Young Children and Its Development in the Czech Lands in the Years 1888–2017
- 23 Philosophical Assumptions for Understanding Selected Aspects of Civil-Law Liability of Czech Top Management
- 40 Komparace vlivu PZI zemí V4 na vnější rovnováhu z pohledu platební bilance / Comparison of FDI Influence in Visegrad Countries on the External Balance from the View of the Balance of Payments
- 65 Metody regulatorního hodnocení: aplikace na případu nařízení ES č. 1907/2006 REACH / Regulatory Evaluation Methods: Application in the Case of EC Regulation 1907/2006 REACH
- 84 Východiska strategického HRM a pracovní vztahy / The Starting Points of Strategic HRM and Labour Relations
- 101 Možnosti zdanění příjmů ze samostatné výdělečné činnosti / Possibilities of Taxing Income Self-employment
- 115 Komunální politika v malých bohatých obcích v České republice: politické souboje o zastupitelská křesla či všestranná kooperace ve prospěch obcí? / Local Government in Small Rich Municipalities in the Czech Republic: Political Battles for the Chairs of Representatives or Versatile Cooperation for the Benefits of Municipalities?
- 144 Podpora prostorového rozhodování v informačním managementu organizací / Spatial Decision Making Support in an Institutional Information System

# Charakter peněžité podpory v mateřství a rodičovského příspěvku a jejich vývoj v českých zemích v letech 1888–2017

► Ing. Lucia Bartůsková, Ph.D. » Katedra hospodářské a sociální politiky, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze<sup>1</sup>; email: lucia.bartuskova@vse.cz

## \* 1. Úvod

Rodinná politika jako součást sociální politiky se včlenila do politik veřejného zájmu teprve v polovině 20. století v období po končící 2. světové válce. Bída a nuzné podmínky obyvatelstva většiny evropských států vyhrtila sociální problémy zejména v rodinách, jež ztratily svého živitele. Prvky státní sociální politiky, jež se poprvé objevily v Německu na konci 19. století jako výsledek Bismarckových reforem, se naplno začaly rozvíjet ve 40. letech i v ostatních zemích Evropy ruku v ruce s přeměnou postojů a přesvědčení lidí, jež přijaly myšlenku státního paternalismu i v oblasti sociální politiky.

Sociální a životní podmínky, v nichž se obyvatelstvo nacházelo, se začalo vnímat nejen jako výsledek snahy samotného člověka ale především také veřejných institucí, jež měly převzít odpovědnost za blaho svých obyvatel. Výsledkem tohoto přístupu bylo rozšiřování státních intervencí v oblastech do té doby výlučně v kompetenci jedinců. Větší angažovanost státu v sociální politice se promítala do celkového nárůstu počtu sociálních opatření, jež vedla k vytvoření pomyslného *welfare um-*

*brella* (Seldon, 1964), tedy prostoru ochrany před potenciálními nebezpečími a negativními dopady sociálních událostí jako je nezaměstnanost, stáří, invalidita, nemoc, narození dítěte a mnoho dalšího.

Důležitou součástí sociální politiky byla od počátku rodinná politika s cílem zlepšit životní podmínky rodin a v některých případech podpořit porodnost. Rodinná politika v moderní sociální politice měla fungovat v oblasti zajištění blahobytu pro rodiny jako prevence vzniku sociálně-patologických jevů. Nastavení rodinné politiky je však velmi specifické a unikátní, neboť měnící se struktura rodinného uspořádání v posledních desetiletích naznačuje nelehký úkol veřejných autorit v přístupu a charakteru státní podpory rodin. Jeden ze zásadních aspektů soudobé evoluce rodiny je nezvládnutí pohledu bezmeznosti a dlouhodobosti partnerského svazku moderní společnosti, jež se promítá v postupně probíhající dezintegraci rodiny a její transformaci do nových podob. Jak popisuje Spieker (1996) zásadní otázkou krize sociálního státu v evropském prostoru je ochabnutí či dokonce úplné pozbytí pojetí věčnosti, jež se projevuje v prosazování odlišného vzorce chování v partnerském poutažmo manželském soužití. →

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. IG504037 „25 let po rozdělení Československa: vybrané kapitoly z hospodářské a sociální politiky v České republice a na Slovensku“.

→ Státem poskytovaná podpora rodin je chápána jako přirozená součást rodinné politiky, jejímž základem je umožňovat přístup k rodinným dávkám, daňovým zvýhodněním a službám s účelem stimulovat založení rodiny a výchovu dětí. Podpora rodin s dětmi je v České republice (dále jen ČR) uskutečňována prostřednictvím finančních podpor, poskytovaných služeb a budování prostředí, které usnadňují sladování pracovního a rodinného života rodičů.

Ambicí tohoto příspěvku je poukázat na oblast přímé finanční podpory pro rodiny s malými dětmi a konkrétně na vývoj peněžité podpory mateřství (dále jen PPM) a rodičovského příspěvku. Na základě historického exkurzu o vývoji nastavení PPM a rodičovského příspěvku od roku 1888 až do roku 2017 bude cílem příspěvku identifikovat nastavení těchto vybraných dávek a jejich význam a rozsah poskytování v průběhu času. Text naráží na problematiku vztahu mezi nastavením rodinné politiky a politiky zaměstnanosti a oblasti rozhodování rodičů ohledně strategie kombinace zaměstnání a rodiny. Článek se soustředí na konkrétní činnost veřejných autorit v oblasti rodinné politiky ve zkoumaném období a sleduje jeho vývoj.

Úsilí článku je přiřadit současné nastavení zkoumaných finančních dávek k modelovému přístupu veřejné politiky zaměřené na rodinu s dětmi. Obecně lze podle Esping-Andersena (1999) v evropských zemích rozlišit tzv. familistickou a de-familistickou rodinnou politiku. První modelový typ podporuje tradiční pohled na rodinu a její povinnosti. V praxi se projevuje tím, že zdůrazňuje pečovatelskou funkci matky uskutečňovanou v domácím prostředí a tím může limitovat případnou výdělečnou činnost pečujícího rodiče. De-familistický typ rodinné politiky podporuje a nabízí rodičům adekvátní alternativy a představuje pro rodiče větší míru volby mezi zaměstnáním a péčí o děti svépomocí. Článek zodpoví otázku, zda nastavení, rozsah a flexibilita PPM a rodičovského

příspěvku odpovídá familistickému pojetí a jestli lze potvrdit jev tzv. refamilizace. Refamilizace je podle Hantrais (2004) přechod týkající se většiny postkomunistických zemí. V těchto státech převládala opatření odpovídající de-familistickému modelu, ale v důsledku ekonomických reforem a přechodu k tržnímu hospodářství byla postupně tato opatření oslabena. Omezování dostupnosti alternativních nástrojů k rodinné péči pak znamenal přechod k familistickému uspořádání rodinné politiky.

Předmět zájmu předkládaného textu se zaměřuje především na dva finanční transfery – PPM a rodičovský příspěvek. Důvodem je orientace na přímé finanční podpory ze strany státu, které jsou jednak svým objemem vynakládaných výdajů nejvýznamnější<sup>2</sup> a zároveň také výrazným způsobem ovlivňují finanční situaci každé rodiny s dětmi bez ohledu na příjmovou a majetkovou dostatečnost, neboť obě dávky patří do skupiny tzv. netestovaných dávek. Oba zmíněné peněžní transfery jsou největším vedlejším zdrojem příjmů rodin ze všech uskutečňovaných podpor ze strany státu. Spolu s PPM a rodičovským příspěvkem budou sledovány související proměnné z okruhu pracovního práva – mateřská, další mateřská a rodičovská dovolená.

## 2. Současný stav poznání

Závažným tématem proměn institutu rodiny a jejích funkcí, jež se promítá do sociálně-politického systému, se zabývá celá řada autorů (Rabušic, 1996). Velmi přínosnou je studie Horského (1996), jež nejenže přibližuje obměny struktury rodiny v 16. až 18. století, ale srovnává a dává do souvislosti české rodinné poměry s poměry východních i západních zemí. Jak se ukázalo z vědecko-historického zkoumání, české uspořádání rodiny se nejvíce přibližuje již od raného novověku severozápadnímu typu uspořádání rodiny vyznačující se převahou menších rodinných struktur, které lze

<sup>2</sup> Výdaje na PPM v roce 2015 činily 7,6 mld. Kč a na rodičovský příspěvek 22,5 mld. Kč.

označit za nukleární a rozšířené rodiny. Podrobnější rozbor stavu a dynamických změn české rodiny přinesl ve své monografii Možný (2006). Jeho pohled zahrnuje identifikaci hlavních ovlivňujících faktorů, jako míra feminizace žen, individualizace a politický a ekonomický systém, jež mají bezprostřední vliv na fungování a podobu rodiny. Studie Čermákové et al. (2000) propojuje zdánlivě čistě sociologickou tematiku rodinného soužití s ekonomickým pohledem. Představuje tak dopady nově převažující struktury rodiny na ekonomickou aktivitu obou partnerů jakož i obtížné hledání východisek pro skloubení kariéry a rodiny. Zdůrazňuje fenomén dvoukariérového manželství a snahu nalézt adekvátní profesní uplatnění obou rodičů.

Vývoj a rozsah v nastavení PPM a rodičovského příspěvku nebyl prozatím předmětem zájmu žádného odborného textu. Přesto se se stručným hodnocením vývoje přímé a nepřímé finanční podpory můžeme setkat u Höhne (2008). Tento odborný text se věnuje charakteristikám jednotlivých oblastí podpory ve vybraných typech rodin s dětmi a zkoumá, jakých forem může nefinanční pomoc nabývat.

Nejčastěji se studie analyzující data sociálně dávkového systému pro rodiny s dětmi zabývají finanční situací rodin s dětmi. Martinovský (2007) se kupříkladu ve své analýze zaměřil na hodnocení příjmové a výdajové charakteristiky rodin s dětmi z různých sociálních skupin domácností odvozených od ekonomické aktivity osoby stojící v čele domácnosti. Obdobný přístup nalezneme v publikaci autorů Jahoda a Kofroň (2007), jež hodnotili vývoj peněžních příjmů domácností ze sociálních dávek a jejich dopadu na celkovou příjmovou situaci domácností ve vymezeném časovém období.

Pro účely tohoto příspěvku je zásadní neopomenout vývoj systému českého sociálního zabezpečení, z něhož mohou rodiny čerpat hmotnou podporu. Komplexní studie zabývající se vývojem PPM a rodičovským příspěvkem ve vymezeném časovém období od roku 1888 do současnosti v odborných pramenech nenalezneme. Dílčí analýzy jed-

ného finančního nástroje a jeho dopadu na sféru ekonomickou, příjmovou a sociální nalezneme v kvalifikačních pracích. Analýza vývoje finančních nástrojů rodinné politiky v raném věku dítěte, jež jsou významným a specifickým prostředkem v motivaci rodinného a pracovního chování rodičů, bude probíhat na základě práce s primárními historickými daty. Převažující bude deskriptivní metoda doplněná o nezbytnou rešerši původních právních dokumentů dokládající historickou skutečnost v oblasti nastavení systému státní podpory rodinám s malými dětmi.

### 3. Finanční transfery rodinám s malými dětmi

Založení rodiny je spojeno s náklady, které ovlivňují rozhodování páru o své budoucí reprodukční činnosti a konečné velikosti rodiny. Tvzení, že partneři/manželé uskutečňují spotřebitelskou volbu mezi počtem dítěte jako normálním statkem a ostatními spotřebními statky, či investicemi stojí na paradigmatu ekonomie rodiny, jehož základy položil Becker (1981). Pod dojmem myšlení moderní společnosti, jež uznává, že péče o dítě je spojeno s dodatečnými náklady a obětovanými příležitostmi je snahou státu v oblasti podpory rodiny tyto náklady kompenzovat. Zabezpečení soběstačnosti rodiny a zmírňování negativních dopadů spojených se ztrátou příjmu rodiče pečujícího o potomka je projevem ochranné funkce sociální politiky. Kromě této základní funkce sociální politiky se přidává také funkce motivační, která zahrnuje prvky populační ekonomie a oceňování významu rodičovství, jež je pro společnost žádoucí.

Finanční podpora je členěna na přímou a nepřímou, zahrnující daňová opatření. Přímá finanční podpora je v ČR v současné době dominující. Důvodem je historické zakotvení finančních transferů, nižší administrativní náročnost a jednoznačná „hmatatelnost“ pro příjemce dávek. Přímá finanční podpora je realizována prostřednictvím všech tří pilířů sociálního zabezpečení: sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální péče. V následu-

→ jící části práce jsou zkoumány dvě dávky sociálního zabezpečení a to PPM a rodičovský příspěvek a to na základě důvodů, jež byly popsány výše. Obě dvě dávky jsou základními finančními podporami ze strany státu, které mohou rodiny s dětmi čerpat spolu s dalšími příspěvky ze systému sociálního zabezpečení. Představují příspěvek na úhradu potřeb dítěte a zároveň mají charakter náhrady za ušlý příjem domácnosti (nejčastěji matky) v důsledku celodenní péče o dítě.

Současná podoba finanční podpory rodinám s dětmi je ovlivněna řadou faktorů, z nichž mezi nejvýznamnější patří kulturní hodnoty společnosti týkající se rodičovství, tradice, politická vůle a ekonomické situace země. Finanční podpora rodinám s dětmi se v každé historické epoše poněkud lišila svou formou, rozsahem zajištění rodin a ekonomickou náročností. Nynější podoba státní finanční formy pomoci je dána historickým vývojem a proměnami za posledních téměř 100 let. Následující historický přehled je rozdělen do tří vývojových etap, které se z hlediska základních aspektů velmi odlišují.

### 3.1 Vývoj přímé finanční podpory rodinám s malými dětmi v letech 1888–1948

Idea podpory rodin s dětmi přetrvává v evropském myšlenkovém prostoru společnosti již mnohá staletí, nicméně nejednalo se o univerzálně nastavený systém s poskytováním finančních prostředků pouze z titulu narození dítěte a jeho následné péče. Finanční pomoc byla spíše ojedinělá a řešila stavy nouze a ohrožení na zdraví či dokonce životě členů rodiny. Na konci 19. století upravoval nemocenské pojištění zákon č. 33/1888 říšského zákona o nemocenském pojištění dělníků, který vymezoval podporu v mateřství, tedy předchůdkyni PPM, vyplácenou 4 týdny po porodu. Jednalo se o jedinou podporu rodičovství v rané fázi péče o dítě.

Říšský zákon o nemocenském pojištění byl nejprve novelizován císařským nařízením č. 6/1917, jež nepatrně prodloužil podpůrnou dobu na 6 týdnů a stanovil tzv. prémie na kojení poskytované mat-

kám ve výši polovičního nemocenského až do 12. týdne po porodu a poté byl nahrazen novým zákonem č. 457/1917 ř. z., jímž se pozměňuje zákon o nemocenském pojištění dělníků č. 33/1888 ř. z.

Legislativní úprava v nově vzniklém Československu kopírovala sociální systém Rakouska-Uherska. V období první republiky nedocházelo k výrazné státní podpoře rodin s dětmi. Důvodem byl jednak příznivý populační vývoj a společenské klima, ve kterém nevyvstával problém ohrožení standardních funkcí rodiny. Úhrnná plodnost na úrovni dvou a více dětí na jednu ženu v období 1918–1948 převažovala, pokles v plodnosti byl zaznamenán v třicátých letech v důsledku negativních dopadů Velké hospodářské krize. Poměrně stabilní vývoj úhrnné plodnosti byl podporován nízkou intenzitou ekonomické aktivity žen. V roce 1921 bylo ekonomicky aktivních žen pouze 34 % z celkového počtu ekonomicky aktivního obyvatelstva, v roce 1930 byl podíl jen o málo vyšší, a to 36 % (CŠÚ, 2016a). Většina žen v produktivním věku s malými dětmi zůstávala v domácnosti a věnovala se péči o děti.

Podpora čerstvým matkám se rozšířila zákonem č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Pojištěnkám byla zaručena bezplatná pomoc při porodu, peněžitá podpora v délce 12 týdnů (ve výši dávky nemocenské) a peněžitá odměna za kojení nejdéle do doby 12 týdnů po porodu (ve výši poloviny dávky nemocenské). Celkově tak nová zákonná úprava prodloužila možnost pobírání peněžitě podpory v období mateřství až na 18 týdnů. Další existující peněžitou podporou byl jednorázový příspěvek ve výši 100 Kč na výlohy při porodu a při obtížích v těhotenství.

Okolnosti první poloviny 20. století na našem území nevyžadovaly existenci velkorysého systému sociálního zabezpečení. Snahou veřejných autorit bylo zejména zajistit ekonomickou stabilitu nově vzniklému státu. Sociální politika byla tehdy na okraji zájmu, nicméně do jejího popředí se dostávala postupně spolu s rostoucí ekonomickou stabilitou země. Uskutečňovaná rodinná politika

se orientovala především na události bezprostředně ohrožující hmotné zajištění rodin a dětí a na rodiny, které se nacházely na hranici chudoby. Na období raného mateřství nebylo nahlíženo jako na životní etapu, která nutně vyžaduje ochranu v zákoně a větší zainteresovanost veřejných autorit do rodičovských práv a povinností (Deyl, 1985).

### 3.2 Vývoj přímé finanční podpory rodinám s malými dětmi v letech 1949–1989

V poválečném období se odehrávaly zásadní politické, hospodářské, sociální a demografické změny, jež měnily charakter rodinné politiky. Výrazný úbytek obyvatelstva po 2. světové válce, z 11,1 milionů obyvatel v roce 1939 na 8,8 milionu v roce 1947 (ČSÚ, 2014), způsobený odsunem sudetoněmeckého obyvatelstva a další mohutné migrační pohyby na území Československa neměli na státem orientovanou podporu rodičovství vliv. Důvodem byla vysoká úroveň úhrnné plodnosti, která přesahovala 2,5 dítěte na jednu ženu.

První poválečnou změnu v poskytování PPM přinesl zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, účinný od 1. 1. 1957. Celková PPM byla poskytována stále ve stejné délce podpůrné doby, 18 týdnů, avšak již bez podmínky kojení. Nově nebyla již výše PPM shodná s výší dávky nemocenské, ale odvozovala se od čisté denní mzdy a odpracované doby v předchozím zaměstnání, jak je znázorněno v tabulce 1.

V celém hodnoceném období lze spatřovat dvě takřka protichůdné snahy státní rodinné politiky. Na jedné straně sílilo od konce 50. let úsilí o zvýšení počtu novorozenců (Kučera, 1994, s. 60). Po-

měrně stabilní a vysoká úhrnná plodnost byla vystřídána systematickým poklesem porodnosti trvajícím až do začátku 70. let., jež byl zesílen legalizací potratů v roce 1957 zákonem č. 68/1957 Sb. o umělém přerušení těhotenství. Na druhé straně vyžadovalo extenzivní hospodářství vysokou zaměstnanost, která zahrnovala i zaměstnanost žen včetně matek malých dětí. Propagace plné zaměstnanosti měla za cíl zvýšit angažovanost žen na trhu práce v co největší míře. Přestože byla zaměstnanost žen společensky uznávána a považována za výhodu pro ženy v podobné pracovní seberealizace, pracovní nasazení v raném věku dítěte podle Heitlingerové a Trnkové (1998, s. 24–28) zdaleka nebylo snem každé matky. Nízká úroveň mezd ve většině odvětví ekonomiky neumožňovala většinovému obyvatelstvu slušné vyžití pouze s jedním příjmem. Skutečným důvodem brzkého nástupu do zaměstnání matek malých dětí byla nepříznivá finanční situace rodiny (Kalínová, 1999, s. 29–31). Dosažení vysoké zaměstnanosti žen, jež přetrvalo do současnosti, se podařilo díky prosazení modelu rodiny s dvěma živiteli neboli modelu dvoupříjmové domácnosti.

Nepatrné změny byly provedeny v oblasti PPM zákonem č. 58/1964 Sb., o zvýšení péče o těhotné ženy a matky, jež prodloužil placenou mateřskou dovolenou z 18 na 22 týdnů. Zákon nově představil tzv. další mateřskou dovolenou, kterou mohly matky využít k prohloubení péče o dítě až do dosažení jednoho roku dítěte. Toto opatření však bylo pouze formální, neboť s další mateřskou dovolenou nebyla spojena žádná finanční podpora, ani výplata části předchozí mzdy. K dalšímu prodloužení PPM došlo prostřednictvím zákona č. 88/1968 Sb.,

Tabulka č. 1 » Výše PPM s účinností od 1. 1. 1957

Délka nepřerušeno zaměstnání v témže podniku	% výše PPM z čisté denní mzdy
do 2 let	75 %
2 až 5 let	80 %
více jak 5 let	90 %

Pramen: vlastní zpracování na základě dat ze zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců



→ o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojistění, z 22 týdnů na 26 týdnů. V tomto roce délka další mateřské dovolené zůstala nezměněná, do jednoho roku věku dítěte.

Maximalizace počtu žen na trhu práce byla možná jen za předpokladu, že by matky setrvaly v domácnosti v době péče o narozené děti v co nejkratším čase. Kromě propagace v podobě sloganů o nových pracovních možnostech pro ženy musela veřejná autorita přijít s opatřením zajišťujícím formální péči o děti. Řešením se stalo prosazování institucionalizované péče o děti v kolektivních zařízeních, jež mělo suplovat mateřskou výchovu a péči. V tomto období se podařila zbudovat široká síť jeselských zařízení, a to mimo jiné díky legislativním opatřením, které stanovovaly vybraným institucím<sup>3</sup> zákonnou povinnost pro zřízení jeslí, mateřských škol a dalších zařízení pečující o děti (Možný, 2006).

Politika plně zaměstnanosti zaznamenala úspěchy v podobě vysoké zaměstnanosti žen, nicméně náročná harmonizace pracovního a rodinného života se odrazila na druhé straně v poklesu celkové porodnosti. Stimulační opatření na trhu práce měla negativní dopad na reprodukci obyvatelstva. Tento depopulační efekt byl označen za nepříznivý a státní intervence v oblasti rodinné politiky začaly zavádět prorodinná opatření s cílem zlepšit rodinné klima ve společnosti a zvýšit porodnost (Křížková, 2007).

Za další projev prorodinné politiky lze považovat prodloužení další mateřské dovolené o jeden celý rok. Tehdejší znění zákoníku práce bylo doplněno zákonem č. 153/1969 Sb., který umožnil ženám setrvat na další mateřské dovolené až do dvou let věku dítěte. Samotné prodloužení vyhrazené doby pro péči o dítě však za stávajících podmínek ekonomické situace dvouprůmjových domácností neměla příliš dopad na rozhodování žen o pozděj-

ším návratu do zaměstnání. Stěžejní zásah do oblasti rodinné péče přinesla až finanční populační dávka mateřského příspěvku, jakéhosi předchůdce dnešního rodičovského příspěvku. Zákon č. 154/1969 Sb., o mateřském příspěvku, zavedl mateřský příspěvek v měsíční výši 500 Kčs<sup>4</sup>, přičemž v roce 1970 byla úroveň mateřského příspěvku rovna 26,1 % průměrné hrubé měsíční mzdy v národním hospodářství, tj. 1 915 Kčs. Mateřský příspěvek byl poskytován do doby, kdy nejmladší dítě dovršilo první rok a v prvopočátku byl určen pouze pro matky s minimálně dvěma dětmi.

Příznivější dojem na rodiny s dětmi přinesl záhy zákon č. 107/1971 Sb., o mateřském příspěvku, který prodloužil placené mateřské volno až do dovršení druhého roku nejmladšího dítěte. Podpora vícečetných rodin se projevila v zavedení odstupňované výše mateřského příspěvku podle počtu dětí do dvou let v domácnosti.

Projevy propopulační politiky v 70. a 80. letech se projevovaly nejen v přímé finanční podpoře pro pečující matky, ale jednalo se o celou řadu opatření týkající se bydlení, pracovního trhu, nastavení právního rámce a sociální politiky, které měly poskytovat větší sociální jistoty a zmírňovat rizika spojená se zakládáním rodiny a péčí o malé děti (Sirovátka, 2003) Nástrojem prorodinného charakteru bylo poskytování nízko-úročených půjček pro mladé manžele ve výši 30 000 Kčs, zavedených zákonem č. 14/1973 Sb., o poskytování půjček se státním příspěvkem mladým manželům.

Podpora natalitního chování obyvatelstva ze strany státu měla reálný dopad na demografické chování mladých párů zakládajících rodiny. Růst počtu narozených dětí byl nesporný. Soubor zmíněných opatření přispěl k růstu celkové úhrnné plodnosti, která dosáhla svého maxima 2,43 v roce 1974. Kromě vlivu na úroveň plodnosti mělo nastavení rodinné politiky nezanedbatelný vliv na ekonomickou aktivitu matek dětí. Přijatá opatření cel-

<sup>3</sup> Národním výborům stanovil § 149 zákona č. 65/1965, zákoníku práce, povinnost zřizovat jesle, mateřské školy a další zařízení pečující o děti.

<sup>4</sup> V případě dvou dětí do 1 roku věku 800 Kčs a v případě tří a více dětí do 1 roku věku 1 200 Kčs.



*Odlíšné priority mladých párů, budoucích rodičů, by se měly odrážet ve změně charakteru státní rodinné politiky. Význam by měl být spatřován zejména ve vytvoření příznivého rodinného klimatu a opatření, jež budou reagovat na měnící se potřeby nastupující generace rodičů. Více než dominance přímých finančních transferů bude stěžejní nalézt optimální kombinaci různých forem podpory skloubení zaměstnání a péče o rodinu a zaměřit svoji pozornost na problematiku vztahu rodinné politiky a politiky zaměstnanosti.*

kově zaměřená na prosazování domácí rodinné péče o malé děti měnila svým stimulačním charakterem preference žen, jež se nevracely do zaměstnání tak časně, jako tomu bylo v předešlé etapě. (Buchtová, Šmajš a Boleloucký, 2013, s. 54–55). Možnost setrvat v domácnosti s dítětem do jeho dvou let spolu s finanční podporou vyústila ve vzrůstající procento žen využívající osobní péče o děti v celém rozsahu. Zatímco ještě v roce 1970 bylo 50 000 žen na mateřské dovolené a 71 000 žen na další mateřské dovolené, o deset let později vzrostl počet žen v prvním ukazateli na 69 000 a další mateřskou dovolenou využívalo již 189 000 žen (ČSÚ, 2001).

Zavádění prorodinných opatření pokračovalo i během 80. let. První změnou se stalo zvýšení mateřského příspěvku podle počtu dětí do dvou let věku, který zákonně opatření č. 8/1982 Sb., o zvýšení mateřského příspěvku a o změnách v nemocenském zabezpečení, stanovilo částkami 600 Kčs, 900 Kčs a 1 300 Kčs (v případě jednoho dítěte, v případě dvou dětí a v případě tří a více dětí). Zpřístupnění mateřského příspěvku většímu okruhu matek přinesl zákon č. 110/1984 Sb., o změnách zákona o mateřském příspěvku. Díky němu měly po novu nárok na příspěvek i matky s dítětem do jednoho roku, jež nepečovaly o žádné jiné dítě v domácnosti. Mateřský příspěvek tak začal být poskytován všem matkám bez ohledu na počet dětí v domácnosti.

Samotné prodlužování pobírání PPM a mateřského příspěvku na sebe nenechalo dlouho čekat. Nejprve se výrazným způsobem prodlouži-

lo poskytování mateřského příspěvku zákonem č. 50/1987 Sb., o změnách zákona o mateřském příspěvku, až do tří let věku dítěte. Toto prodloužení se však týkalo pouze matek pečujících o další nezaopatřené dítě. Mateřský příspěvek byl podpořen mateřskou dovolenou, jež se taktéž upravila v zákoníku práce na stejnou maximální délku, tj. do tří let věku dítěte, předpisem č. 188/1988 Sb. Zákon č. 51/1987 Sb., o změnách v nemocenském zabezpečení, upravil délku pobírání PPM z 26 na 28 týdnů.

Hodnocené období let 1949–1989 je velmi specifické pro svou rozporuplnost politických ambicí, které se výrazně promítly do rodinné politiky. V první fázi šlo především o budování prosperující a perspektivní společnosti, jež se měla v budoucnu uplatnit na trhu práce. K naplnění politických a hospodářských cílů bylo zapotřebí spolehlivé pracovní síly a zvýšení procenta ekonomicky aktivní populace prostřednictvím plné zaměstnanosti. Orientace na extenzivní hospodářství vyžadovalo i vysokou zaměstnanost matek malých dětí, jež měla v několika letech dopad na pokles celkové míry porodnosti.

Neuspokojivé rodinné klima a plné pracovní nasazení u matek působily na reprodukční chování mladých rodin negativně. Státní politika se odklonila od svého původního cíle a začala preferovat orientaci na populační přírůstek, jež byl mnoha opatřeními rodinné politiky podněcován od začátku 70. let (Sirovátko, 2003). V této druhé fázi bylo v popředí zájmu zajistit ve společnosti vysoký přírůstek populace, který měly zajistit velkoryse →

→ nastavené nástroje rodinné politiky podporující a upřednostňující mateřskou péči před do té doby dominující kolektivní péčí (Kuchařová a Zamykalová, 1998). Tehdejší politika podporující reprodukční chování mladých párů měla značný dopad na krátkodobý růst porodnosti a způsobila vznik silné populační vlny. K prodlužování pracovního volna se přidalo i zvyšování objemu finanční dávky PPM a mateřského příspěvku, jak dokládá tabulka č. 3. Zatímco PPM byla dána procentem z průměrné čisté denní mzdy, mateřský příspěvek byl stanoven pevnou částkou. Růst mateřského příspěvku byl pomalejší než růst průměrné mzdy v národním hospodářství<sup>5</sup>.

Příznakem celého zkoumaného období je silná státní intervence do veřejného života a jejich oblastí, a to zejména do soukromé oblasti lidské existence. Tvůrci rodinné politiky byli podřízeni politickým ambicím a prostřednictvím nástrojů, jichž využívali, umožňovali plnit politické cíle a naplňovat ideologii režimu s totalitními prvky. Stát se angažoval ve výlučně rodinných záležitostech a velkou měrou ovlivňoval rozhodování rodičů v otázce péče o děti a ekonomické aktivity.

### 3.3 Vývoj přímé finanční podpory rodinám s malými dětmi v letech 1990–2017

Vnitropolitické změny týkající se transformace politického režimu s totalitními prvky v demokratický režim se bezpochyby dotýkaly celospolečenského života (Nešpor a Večerník, 2006). Nové hospodářské a sociální uspořádání přineslo nové podněty a možnosti v rozhodování obyvatelstva. Tržní hospodářství přineslo i nové příležitosti v uspořádání si svého života, které zásadním způsobem determinovaly hodnotovou orientaci mladé generace a jejich uvažování o založení rodiny (Možný, 2002). Z těchto důvodů sledujeme vysoký úbytek v počtu narozených dětí celá 90. léta a to i přes skutečnost, že se do fertillního věku dostáva-

ly právě silné ročníky ze 70. let. Zatím nejnižší hodnotu v úhrnné plodnosti dosahovala ČR v roce 1999 s hodnotou 1,13 dítěte na 1 ženu (ČSÚ, 2016b).

Finanční dávka PPM nezaznamenala v celém tomto období výrazné změny. Veškeré úpravy se týkaly výše poskytované dávky prostřednictvím změn v procentní sazbě denního vyměřovacího základu a částek redukčních hranic pro jeho určení. Celková délka podpůrní doby ve standardním režimu, 28 týdnů, zůstala do současnosti nezměněná. Delší nárok na PPM v délce 37 týdnů získaly matky s narozenými víceročaty díky zákonu č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

Současná výše PPM se odvíjí od předchozího příjmu pojištěnky, kam se započítává souhrn hrubých příjmů za posledních 12 měsíců, z kterých odváděla nemocenské pojištění. Pro výpočet dávky se sleduje denní vyměřovací základ, který podléhá redukci podle aktuálních redukčních hranic stanovených pro daný rok. Konečná výše dávky je rovna 70 % redukovaného denního vyměřovacího základu za kalendářní den.

Vývoj v oblasti mateřského příspěvku zaznamenal výraznější změny. Nový právní předpis č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku nahradil pojem mateřský příspěvek termínem rodičovský příspěvek, jež měl zrovnoprávnit matku a otce v nároku na dávku státní sociální podpory. Analogicky došlo ke změně názvu u další mateřské dovolené, která se začala nazývat rodičovskou dovolenou, jež byla včleněna do podoby zákona až v roce 2001 v důsledku novelizace zákona č. 155/2000 Sb., zákoníku práce. Rodičovský příspěvek byl poskytován rodiči, který osobně, celodenně a řádně pečuje o své dítě ve věku do tří let (nebo do sedmi let věku dítěte, které je těžce zdravotně postižené či vyžaduje mimořádnou péči). Nově se u rodičů sledovala jejich výdělečná činnost, která omezovala nárok na rodičovský příspěvek, nikoliv však u osamělých rodičů. Rodič, jehož

<sup>5</sup> V roce 1970 činila průměrná mzda 1 937 Kčs a mateřský příspěvek 500 Kč, tj. 25,8 %, v roce 1985 byla průměrná mzda na úrovni 2 920 Kčs a mateřský příspěvek 600 Kč, tj. 20,5 % (ČSÚ, 2009).

výdělečná činnost přesahovala 2 hodiny denně, nebo byl jeho měsíční příjem vyšší než 800 Kč, neměl nárok na dávku. Omezení nároku na rodičovský příspěvek v důsledku výdělečné činnosti rodiče byl zrušen až od 1. 1. 2004 zákonem č. 453/2003 Sb., který zrušil povinnost sledovat souběh pobíraní dávky a výdělečné činnosti.

V první polovině 90. let došlo celkem ke čtyřem novelizacím zákona o rodičovském příspěvku, jež měnil především výši vyplácené peněžní částky a maximálního příjmu rodiče bez ztráty nároku na dávku. Dosavadní předpis byl nahrazen novým zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, který ještě prodloužil možnost pobírání rodičovského příspěvku až do čtyř let věku dítěte. ČR se tak zařadila mezi státy s nejdelsí dobou poskytování rodičovského příspěvku určeného pro období péče o nejmladší dítě v rodině. V důsledku toho je český systém podpory rodin s malými dětmi považován dodnes za nejtědřejší v Evropě.

Další do té doby neobvyklou změnou byl výpočet dávky, jež byl dán součinem životního minima a koeficientem stanoveným zákonem. Rodičovský příspěvek nebyl tak v období let 1995–2006 stanoven fixní částkou, nýbrž byl navázán na částku životního minima, jejíž výše se měnila téměř každý rok. Změnu metodiky výpočtu dávky a velkorysejší nastavení poskytované finanční dávky přinesl zákon č. 112/2006 Sb., který stanovoval výši částky podle průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře. V roce 2007 byl takto vypočítaný příspěvek poskytován ve výši 7 582 Kč. Ve srovnání s rodičovským příspěvkem vypláceným v předchozím roce 2006 ve výši 3 696 Kč je na první pohled zřejmé, že novela zákona o státní sociální podpoře s účinností od 1. ledna 2007 z roku na rok významným způsobem ovlivnila objem vyplácené dávky. Zatímco v předchozích deseti letech výše příspěvku rostla pouze mírně, nejčastěji o necelých 100 Kč za rok, v roce 2007 se její hodnota zdvojnásobila. Změna v konstrukci dávky představovala významné zatížení veřejných rozpočtů. Celkové výdaje na rodičovský příspěvek vzrostly z 13,53 mld. Kč v roce 2006 na 28,69 mld. Kč v roce 2007 (MPSV, 2013).

Přes příznivý ohlas velkorysejšího zvýšení rodičovského příspěvku u veřejnosti se zanedlouho ukázalo, že nevýhody plynoucí z nově nastavené rodičovské dávky převyšují její výhody. Zejména se upozorňovalo na problematické navázání výše dávky s průměrnou mzdou, která v praxi přinášela paradoxní situace u rodičů s nízkou kvalifikací, kteří dosahovali vyšších příjmů v době rodičovské dovolené než příjmů v předchozím zaměstnání. Jednoznačně mělo toto nastavení také demotivační vliv na návrat do zaměstnání, který byl pro řadu rodičů méně finančně výhodný než pobírání rodičovského příspěvku. Atraktivní výše dávky, jež neměla v evropských ekonomikách obdoby, a celková snadná dostupnost získání nároku na finanční příspěvek lákala migrující občany z okolních států, aby se stali příjemci dávky státní sociální podpory.

Výše uvedené nedokonalosti v ustanovení rodičovského příspěvku vedly k jeho změně již v roce 2008, kdy vešel v účinnost zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Vazba na průměrnou mzdu byla zrušena, dávka byla poskytována fixně stanovenou částkou ve třech různých variantách, podle délky čerpání dávky:

- do dvou let věku dítěte v měsíční výši 11 400 Kč,
- do tří let věku dítěte v měsíční výši 7 600 Kč,
- do čtyř let věku dítěte v měsíční výši 3 800 Kč, přičemž do 21. měsíce věku dítěte pobíral rodič příspěvek v základní výměře (7 600 Kč) a až od 22. měsíce do čtyř let věku dítěte vždy příspěvek ve snížené výměře (3 800 Kč).

Rodiče tak získali větší angažovanost v rozhodování o délce a současně o částce příspěvku. Přestože pouze počáteční možnost volby délky pobírání dávky nereflektovala změny situace rodiny v průběhu čerpání, jednalo se o první krok k podpoře větší flexibility v rodičovském sladování práce a rodiny. K větší flexibilitě a možnosti vícenásobné úpravy délky čerpání přispěl zákon č. 366/2011 Sb., který opravňuje příjemce ke změně nejčastěji jednou za 3 měsíce. Současně s tímto ustanovením získali rodiče oprávnění zvolit si libovolnou délku pobírání příspěvku v rozmezí 19 až 43 měsíců. Celková vyplácená částka 220 000 Kč se →

→ pak dělila mezi počet zvolených měsíců. Maximální možná výše příspěvku činila 11 500 Kč za měsíc, jež byla určena pouze pro rodiče, kterému k datu narození nejmladšího dítěte lze stanovit 70 % třicetinásobku denního vyměřovacího základu pro stanovení PPM.

V rámci této novely se změnil i pohled na podmíněnost rodičovského příspěvku, a pobytu dítěte v zařízeních typu jeslí a mateřských škol. Zatímco se rodičům vyplácela do té doby dávka u dětí do tří let jen za předpokladu, že délka pobytu v institucionálním zařízení nepřesáhne 5 dní v měsíci, od 1. 1. 2012 bylo možné umístit dítě do dvou let věku nejdéle na 46 hodin v kalendářním měsíci. U dětí starších dvou let se návštěva předškolních zařízení nesledovala.

Od 1. 1. 2018 bude platit nová úprava rodičovského příspěvku (předpis č. 200/2017 Sb., jež je novelizací zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře). Navržené změny se obecně týkají zavedení větší flexibility v možnosti čerpání rodičovského příspěvku. Nově mohou rodiče čerpat rodičovský příspěvek v nezměněné celkové výši 220 000 Kč během kratší doby. To znamená, že byla zrušena současná maximální měsíční dávka ve výši 11 500 Kč. Celý rodičovský příspěvek mohou rodiče s vyššími příjmy vyčerpat nejrychleji za půl roku a spolu s mateřskou dovolenou se již po roce vrátit do zaměstnání. Dalším pozměňovacím návrhem došlo k navýšení celkové částky rodičovského příspěvku na 330 000 Kč u rodičů vícerčat.

#### 4. Diskuze

Přímá finanční podpora rodin s dětmi jako součást rodinné politiky má zřetelný vliv na rozprostření a délku rodičovské dovolené včetně rozhodování o načasování návratu do zaměstnání. Jak vyplynulo z historického exkurzu představeného v předcházející kapitole, stát se začal výrazněji angažovat v rodinné politice od 2. poloviny 20. století. Do té doby měl stát pouze minimální vliv na uskutečňování rodičovských práv a povinností a nepokládal za nutné vytvářet finanční nástroje pro podpo-

ření rodin. Tehdejší veřejné autority se zabývaly výhradně hmotným zajištěním rodin s dětmi nacházejících se v obtížných životních situacích.

Jinou situaci však pozorujeme od konce 50. let 20. století, jež byla charakteristická vědomou propopulační politikou, jež měla zaručit budování nové a perspektivní společnosti, která měla vytvářet v budoucnu spolehlivou vojenskou a pracovní sílu. Extenzivní hospodářství stavělo na plné zaměstnanosti a to vyžadovalo vysoké zapojení žen respektive matek malých dětí do zaměstnání. Nastavení rodinné politiky a mzdové politiky v tomto období nepropagovalo delší neaktivitu na trhu práce, ba naopak se vlivem nepříznivé finanční situace většina rodičů velmi brzy vracela zpátky do zaměstnání. Snaha o plnou zaměstnanost žen se v praktickém životě stala nereálnou a nesplnitelnou. Propopulační snažení se nesetkalo s křehkým efektem a státní intervence měly na míru fertility negativní vliv. Stimulace rodin byla v tomto období zcela podřízena politickým cílům a nesledovala zájem samotných rodin a jejich preferencí.

Odklon od preference plné zaměstnanosti žen byl od konce 60. let absolutní. Stát začal upřednostňovat dlouhodobější setrvávání žen v ekonomické neaktivitě a zaváděl velkorysejší nástroje rodinné politiky v podobě mateřského příspěvku. Nástroje prorodinného charakteru včetně zřetelného prodloužení placeného mateřského volna měly nesporně pronatalitní charakter. Kromě toho pozorujeme nepopíratelný vliv na prodloužení osobní péče o jedno dítě v průměru na 3 roky. Tento vývoj sleduje tabulka č. 2. Zatímco ještě na začátku 2. poloviny 20. století strávila většina žen domácí péčí o dítě v celkové délce maximálně 1 rok, od konce 80. let to bylo 3 roky a u 27 % žen i déle.

Opatření podporující reprodukční chování tehdejších mladých párů však opět nevyplývala z preferencí rodin v jejich rozhodování o potomcích, výchově a péči o děti. Jednalo se o politicky orientovanou snahu o uklidnění společenského klimatu po nešťastně prosazované plné zaměstnanosti žen a nastavení prorodinných opatření ve velkém rozsahu související s pronatalitní politikou podporo-

Tabulka č. 2 » Délka ekonomické neaktivity žen z důvodů rané péče o dítě v rodině (v %)

Období	0–12 měsíců	13–24 měsíců	25–36 měsíců	37 a více měsíců	celkem
1957–1974	39	37	16	8	100
1975–1979	27	35	25	13	100
1980–1989	17	36	36	11	100
1990–1999	10	20	43	27	100
2000–2010	13	16	44	27	100

Pramen: Hašková (2011)

vanou tehdejšími politickým systémem. Důsledky této rodinné politiky lze spatřovat zejména ve dvou ohledech:

- vznik silných populačních vln,
- postupné prodlužování ekonomického výpadku rodičů související s rodičovstvím.

Původní cíl rodinné politiky, kterým je podpořit rodinu v situaci, kdy je nejzranitelnější, se přetvořil na finanční zajištění rodin s nastavenými podmínkami, jež se dostávají do kolize se samotnými preferencemi rodičů. Veřejné autority se v tomto období přiklonily k modelu familistické rodinné politiky, která zdůrazňuje tradiční funkci rodiny a jejího uspořádání. Pro tento model jsou typická taková opatření rodinné politiky, která se orientují na podporu pečovatelské úlohy rodičů, především matek. Nevytváří pro rodiny opatření, která by představovala větší míru volby mezi zaměstnáním a péčí o děti svépomocí, nýbrž považuje pečovatelskou funkci matky realizovanou v domácím prostředí za přirozenou a správnou. Tyto principy jsou znatelné i v současném návrhu novelizace zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kde se přes jiné snahy o podporu větší flexibility v pobírání rodičovského příspěvku nepodařilo prosadit původně navrhované úplné zrušení sledování docházky u dětí mladší dvou let do předškolních zařízení, jež podmiňují nárok na dávku.

Současné nastavení přímé finanční podpory rodin s malými dětmi daný především dlouhou a dobře placenou rodičovskou dovolenou nemotivuje pečujícího rodiče k rychlejšímu návratu do zaměst-

nání a limituje tak jeho případnou výdělečnou činnost. V důsledku toho se ČR řadí spolu se Slovenskem, Maďarskem a Estonskem k zemím, které mají nejnižší míru zaměstnanosti matek s dětmi do dvou let (OECD, 2016). Rozdíl v zaměstnanosti oproti ostatním zemím OECD je propastný. Podle OECD (2016) nedosahuje ČR v tomto ukazateli (22,3 %) ani poloviny průměru zemí OECD (53,2 %).

Přítom upřednostňování dlouhodobějšího setrvávání v ekonomické neaktivitě může přerůst v celospolečenský standard dlouhodobého pracovního výpadku žen v důsledku mateřství. Tento fenomén má vliv na příjmovou i výdajovou stránku státního rozpočtu. Matky bez výdělečné činnosti jsou čistými příjemkyněmi transferů ze státního rozpočtu a zároveň se nepodílí na daňových odvodech a pojistném na sociální a zdravotní pojištění.

## 5. Závěr

K zásadním otázkám rodinné politiky patří hledání vhodných proporcí a kombinací finančních opatření, které mají spolu s nefinančními nástroji potenciál otevírat rodičům větší možnosti v zapojení se na trhu práce a současně usnadňovat harmonizaci pracovního a rodinného života. Článek se zaměřil na vývoj nastavení a rozsahu PPM a rodičovského příspěvku. Cíl v podobě zodpovězení otázky, zda je rozsah a flexibilita dvou zkoumaných rodinných dávek v souladu s teorií tzv. refamilizace, byl splněn. Výsledek však nelze interpretovat pouhým ano či ne, ale vyžaduje další komentář.

Hodnocení dnešního nastavení PPM a rodičovského příspěvku z hlediska modelů rodinné politiky se neobejde bez historického kontextu. Jak bylo prokázáno v předchozích kapitolách, oblast přímé finanční podpory pro rodiny s malými dětmi v ČR odpovídá částečně procesu refamilizace, tj. přechodu od de-familistického k familistickému pojetí rodinné politiky v souvislosti s hospodářskou reformou po roce 1989. Mezi lety 1990–2012 mělo nastavení PPM a rodičovského příspěvku tradiční familistický charakter. Hlavními argumenty pro toto zařazení jsou: štědrě nastavená výše a délka pobírání obou rodinných dávek, PPM a rodičovského příspěvku; přetrvávající podmíněnost rodičovské dávky osobní péčí o dítě pouze s minimální možností využití mimo rodinné péče a unikátně dlouhá rodičovská dovolená. Z nastavení PPM a rodičovského příspěvku vyplývá důraz, který byl kladen na domácí rodičovskou péči o děti.

Přijetí změn v oblasti PPM a rodičovského příspěvku, jež jsme svědky v posledních pěti letech (např. zajištění větší flexibility v čerpání rodičovského příspěvku, možnost čerpání PPM otcem a také od 1. února 2018 zavedení zcela nové dávky otcovské poporodní péče) zřetelně indikuje odklon od výhradně familistického charakteru přímé finanční podpory v rodinné politice. Odlišné priority mladých párů, budoucích rodičů, by se měly odrážet ve změně charakteru státní rodinné politiky. Význam by měl být spatřován zejména ve vytvoření příznivého rodinného klimatu a opatření, jež budou reagovat na měnící se potřeby nastupující generace rodičů. Více než dominance přímých finančních transferů bude stěžejní nalézt optimální kombinaci různých forem podpory skloubení zaměstnání a péče o rodinu a zaměřit svoji pozornost na problematiku vztahu rodinné politiky a politiky zaměstnanosti.

#### LITERATURA A PRAMENY

- [1] BECKER, S. G.: *A Treatise on the Family*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1981.
- [2] BUCHTOVÁ, B., ŠMAJS, J., BOLELOUCKÝ, Z.: *Nezaměstnanost*. Praha: Grada Publishing, 2013.
- [3] ČERMÁKOVÁ, M. et al.: *Proměny současné české rodiny. Rodina-gender-stratifikace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.
- [4] ČSÚ: *Ekonomická aktivita obyvatelstva*. Praha: Český statistický úřad, 2001. [online]. Dostupné z: <[https://www.czso.cz/documents/10180/20536688/kap\\_i\\_08.pdf/c992ea50-5a97-4cfa-be68-fb3da-1bb3a59?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/20536688/kap_i_08.pdf/c992ea50-5a97-4cfa-be68-fb3da-1bb3a59?version=1.0)>.
- [5] ČSÚ: *Průměrná hrubá měsíční mzda 1948–2008*. Praha: Český statistický úřad, 2009. [online]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/dyngrafy.nsf/graf/mzdy\\_1985](http://www.czso.cz/csu/dyngrafy.nsf/graf/mzdy_1985)>.
- [6] ČSÚ: *Pohyb obyvatelstva v Českých zemích 1785–2016*. Praha: Český statistický úřad, 2014. [online]. Dostupné z: <[https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo\\_hu](https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu)>.
- [7] ČSÚ (2016a): *Demografická příručka 2015. Ekonomicky aktivní obyvatelstvo podle výsledků sčítání lidu v letech 1921–2011*. Praha: Český statistický úřad, 2016. [online]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-prirucka-2015>>.
- [8] ČSÚ (2016b): *Úhrnná plodnost podle pořadí a míry reprodukce v letech 1920–2015*. Praha: Český statistický úřad, 2016. [online]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-prirucka-2015>>.
- [9] DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1939*. Praha: Academia, 1985.
- [10] ESPING-ANDERSEN, G.: *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- [11] HANTRAIS, L.: *Family Policy Matters*. Bristol: Policy Press, 2004.
- [12] HAŠKOVÁ, H.: Specifika českého refamilializačního modelu. *Socioweb*, 2011, 9(11), s. 12–14.
- [13] HEITLINGEROVÁ, A., TRNKOVÁ, Z.: *Životy mladých pražských žen*. Praha: SLON, 1998.



- [14] HÖHNE, S.: *Podpora rodin s dětmi a vliv peněžních transferů na formu rodinného soužití*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008.
- [15] HORSKÝ, J.: Studium historického utváření rodiny v 16. až 18. století. *Demografie*, 1996, 38(3), s. 165–172
- [16] JAHODA, R., KOFRONĚ, P.: *Domácnosti a sociální dávky v letech 2000 až 2005*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2007.
- [17] KALINOVÁ, L.: *K sociálním dějinám Československa v letech 1969–1989*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999.
- [18] KRÍŽKOVÁ, A.: *Životní strategie žen a mužů v řízení a podnikání*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2007.
- [19] KUČERA, M.: *Populace ČR 1918–1991*. Praha: Česká demografická společnost, 1994.
- [20] KUCHAROVÁ, V., ZAMYKALOVÁ, L.: *Aktuální otázky postavení žen v ČR*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 1998.
- [21] MARTINOVSKÝ, V.: *Finanční situace rodin s dětmi v České republice*. Praha: Národní centrum sociálních studií, 2007.
- [22] MOŽNÝ, I.: *Česká společnost*. Praha: Nakladatelství Portál, 2002.
- [23] MOŽNÝ, I.: *Rodina a společnost*. Praha: SLON, 2006.
- [24] MPSV: *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2013.
- [25] NEŠPOR, Z. R., VEČERNÍK, J.: *Socioekonomické hodnoty, politiky a instituce v období vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006.
- [26] OECD: *Family Database. Maternal Employment*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2016. Available from: <<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>>.
- [27] RABUŠIC, L.: O současném vývoji manželského a rodinného chování v České republice. *Demografie*, 1996, 38(3), s. 173–180.
- [28] SELDON, A.: *Rebirth of Britain*. Basingstoke: Pan, 1964.
- [29] SIROVÁTKA, T.: Rodinné chování a rodinná politika v České republice. In *Modernizace a česká rodina*. Brno: Barrister and Principal, 2003, s. 37–60.
- [30] SPIEKER, M.: *Hroutící se sociální stát*. Praha: Česká křesťanská akademie, 1996.

### Legislativní zdroje informací

- [31] Nařízení č. 6/1917 říšského zákona
- [32] Předpis č. 336/1992 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima a některé sociální dávky
- [33] Předpis č. 154/1993 Sb., nařízení vlády o zvýšení některých sociálních dávek
- [34] Předpis č. 143/1994 Sb., nařízení vlády o zvýšení rodičovského příspěvku a podpory při narození dítěte
- [35] Předpis č. 281/1995 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [36] Předpis č. 219/1996 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [37] Předpis č. 123/1997 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [38] Předpis č. 42/1998 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [39] Předpis č. 56/2000 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [40] Předpis č. 333/2001 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [41] Předpis č. 664/2004 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima





- [42] Předpis č. 505/2005 Sb., nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima
- [43] Předpis č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- [44] Sněmovní tisk č. 854, novela zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- [45] Zákon č. 33/1888 říšského zákona o nemocenském pojištění dělníků
- [46] Zákon č. 457/1917 ř. z., jímž se pozměňuje zákon o nemocenském pojištění dělníků č. 33/1888 ř. z.
- [47] Zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.
- [48] Zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců,
- [49] Zákon č. 68/1957 Sb. o umělém přerušení těhotenství.
- [50] Zákon č. 58/1964 Sb., o zvýšení péče o těhotné ženy a matky,
- [51] Zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích a děti z nemocenského pojištění
- [52] Zákon č. 153/1969 Sb., kterým se doplňuje zákoník práce
- [53] Zákon č. 154/1969 Sb., o mateřském příspěvku
- [54] Zákon č. 107/1971 Sb., o mateřském příspěvku
- [55] Zákon č. 14/1973 Sb., o poskytování půjček se státním příspěvkem mladým manželům.
- [56] Zákon č. 8/1982 Sb., o zvýšení mateřského příspěvku a o změnách v nemocenském zabezpečení
- [57] Zákon č. 110/1984 Sb., o změnách zákona o mateřském příspěvku
- [58] Zákon č. 50/1987 Sb., o změnách zákona o mateřském příspěvku
- [59] Zákon č. 51/1987 Sb., o změnách v nemocenském zabezpečení
- [60] Zákon č. 52/1987 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákoníku práce
- [61] Zákon č. 188/1988 Sb. kterým se mění a doplňuje zákoník práce
- [62] Zákon č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku
- [63] Zákon č. 117/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku
- [64] Zákon č. 37/1993 Sb., o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovně-právních předpisů
- [65] Zákon č. 308/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců
- [66] Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- [67] Zákon č. 61/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců
- [68] Zákon č. 155/2000 Sb., zákoník práce
- [69] Zákon č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- [70] Zákon č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- [71] Zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi
- [72] Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
- [73] Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů
- [74] Zákon č. 414/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

- [75] Zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010
- [76] Zákon č. 166/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010
- [77] Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

### **The Nature of Direct Financial Support to Families with Young Children and Its Development in the Czech Lands in the Years 1888–2017**

#### **ABSTRACT**

*Family policy as an important part of social policy should protect, promote and strengthen families by addressing family formation, economic support and care-giving. As such, family policy assumes a diversity of policies rather than a single monolithic legislative act. The Czech Republic has been an area with major socio-economic upheavals in the last hundred years. The transition of politic order has been associated with economic and social changes having complex implications at the family level. The article points to the area of maternity and parental allowance. Esping-Andersen identifies familialistic and de-familializing welfare regimes with regard to the extent to which families are held responsible for their members' welfare. The article draws from this distinction. The aim of the article is to assign the current setting of the examined financial benefits to the model approach of these welfare regimes. The article answers the question of whether the setting, scope and flexibility of a maternity and parental allowance correspond to familialistic welfare regimes and whether the refamilization phenomenon can be confirmed. A historical excursion revealed that in the development of maternity and parental allowance, refamilization took place in the Czech Republic. At the same time, however, the adoption of changes in maternity and parental allowance, that we have witnessed in the last five years, clearly indicates a shift away from the purely familialistic welfare regime.*

#### **KEYWORDS**

*Direct financial support; maternity allowance; employment policy; parental allowance; family policy; harmonization of family and working life*

#### **JEL CLASSIFICATION**

*J13, E24, J11, J21*



Tabulka č. 3 » Vývoj výše dávek peněžité podpory v mateřství-PPM a mateřského-rodčovského příspěvku v letech 1888–2017

Právní předpis	Účinnost od data	Výše peněžité podpory v mateřství-PPM	Výše mateřského-rodčovského příspěvku	Komentář
Zákon č. 33/1888	1. 8. 1889	60 % denní mzdy	x	Dávka peněžité podpory poskytována 4 týdny a vypočtena ze mzdy obvyklé v příslušném okrese u obyčejných dělníků, povinně účastných pojištění.
Nařízení č. 6/1917 ř. z.	4. 1. 1917	60 % denní mzdy	x	Dávka peněžité podpory poskytována 6 týdnů. Současně zavedena prémie na kojení, pro matky, jež samy kojily dítě, v poloviční výši nemocenského poskytována do 12. týdne po porodu.
Zákon č. 221/1924 Sb.	1. 7. 1926	ve výši dávky nemocenské (16 tříd)	x	Dávka peněžité podpory poskytována 12 týdnů ve výši dávky nemocenské stanovené pevně pro jednotlivých 16 tříd, nejméně však 10 Kčs denně. Dávka poskytována 6 týdnů před porodem a 6 týdnů po porodu. Prémie za kojení poskytována ve výši poloviční nemocenské do 12. týdne po porodu, nejméně však 5 Kčs denně.
Zákon č. 54/1956 Sb.	1. 1. 1957	75 %–90 % čisté denní mzdy	x	Zavedení pojmu peněžité pomoci v mateřství (PPM). PPM poskytována 4 týdny před porodem a 14 týdnů po porodu, bez omezení kojením. Výše procentuální sazby odvozena od délky výkonu v zaměstnání v téměř podniku před porodem. PPM nejméně 16 Kčs denně.
Zákon č. 58/1964 Sb.	1. 4. 1964	75 %–90 % čisté denní mzdy prvních 18 týdnů a 40 %–60 % další 4 týdny	x	Výše procentuální sazby PPM prvních 18 týdnů odvozena od délky výkonu v zašlém zaměstnání v téměř podniku před porodem, od 19. týdne nově odvozena od pořadí narozeného dítěte. PPM nejméně 16 Kčs denně prvních 18 týdnů, nejméně 11 Kčs od 19. týdne. V případě narození více dětí je PPM poskytována v délce 35 týdnů.
Zákon č. 88/1968 Sb.	1. 7. 1968	90 % průměrné čisté denní mzdy	x	Výše procentuální sazby PPM po celých 26 týdnů stejná, tj. 90 % čisté denní mzdy pracovníce bez ohledu na délce výkonu zaměstnání a počtu dětí. Nově je poskytována PPM v délce 35 týdnů kromě matek vícečet také osamělým matkám.
Zákon č. 154/1969 Sb.	1. 7. 1970	/	500/800/1200 Kčs za kalendářní měsíc	Zavedena dávka mateřského příspěvku navazující na PPM do 1 roku věku dítěte pouze pro rodiny se 2 a více dětmi. Výše dávky pro 1 dítě do 1 roku 500 Kčs, pro 2 děti do 1 roku 800 Kč a pro 3 a více dětí do 1 roku 1200 Kčs.
Zákon č. 107/1971 Sb.	20. 10. 1971	/	500/800/1200 Kčs za kalendářní měsíc	Mateřský příspěvek navazující na PPM nově poskytován až do 2 let věku dítěte pouze pro rodiny se 2 a více dětmi. Výše dávky pro 1 dítě do 2 let 500 Kčs, pro 2 děti do 2 let 800 Kčs a pro 3 a více dětí do 2 let 1200 Kčs

Tabulka č. 3 » (pokračování)

Právní předpis	Účinnost od data	Výše peněžitě podpory v mateřství-PPM	Výše mateřského-rodicovského příspěvku	Komentář
Zákon č. 8/1982 Sb.	1. 2. 1982	/	600/900/1300 Kčs za kalendářní měsíc	Mateřský příspěvek poskytován do 2 let věku dítěte pouze pro rodiny se 2 a více dětmi. Výše dávky pro 1 dítě do 2 let 600 Kčs, pro 2 děti do 2 let 900 Kčs a pro 3 a více dětí do 2 let 1300 Kčs
Zákon č. 110/1984 Sb.	1. 1. 1985	/	600/900/1300 Kčs za kalendářní měsíc	Mateřský příspěvek nově poskytován všem do 1 roku věku dítěte, od 1 do 2 let věku dítěte pouze rodinám se 2 a více dětmi. Nově umožněno čerpání příspěvku osamělým mužům pečujícím o další dítě. Výše dávky zůstala beze změny.
Zákon č. 50/1987 Sb.	1. 7. 1987	/	600/800/900/1300 Kčs za kalendářní měsíc	Mateřský příspěvek nově poskytován všem do 1 roku věku dítěte, od 1 do 2 let věku dítěte pouze pro rodiny se 2 a více dětmi a od 2 do 3 let věku dítěte pouze pro rodiny se 2 a více dětmi a jde-li o dítě narozené po 31. 12. 1987. Nově dávka ve výši 800 Kčs pro případ, kdy žena pečuje zároveň o další 2 děti, na něž nenáleží mateřský příspěvek.
Zákon č. 51/1987 Sb. Zákon č. 52/1987 Sb.		90 % průměrné čisté denní mzdy	/	Nové dávka poskytována po dobu 28 týdnů.
Zákon č. 382/1990 Sb.	1. 10. 1990	/	900 Kčs za kalendářní měsíc (rodicovský příspěvek)	Zaveden rodičovský příspěvek, který nahradil dosavadní mateřský příspěvek, poskytován do 3 let věku dítěte nebo do 7 let věku v případě, že jde o dítě zdravotně postižené.
Zákon č. 117/1992 Sb.	1. 4. 1992	/	1200 Kčs za kalendářní měsíc	
Zákon č. 37/1993 Sb.	1. 1. 1993	67 % denního vyměřovacího základu	/	Změněna dosavadní koncepce výpočtu PPM, nově pro výpočet dávek nemocenského pojištění používán denní vyměřovací základ.
Předpis č. 154/1993 Sb.	27. 5. 1993	/	1360 Kč za kalendářní měsíc	



Tabulka č. 3 » (pokračování)

Právní předpis	Účinnost od data	Výše peněžité podpory v mateřství-PPM	Výše mateřského-rodčovského příspěvku	Komentář
Zákon č. 308/1993 Sb.	1. 1. 1994	69 % z redukovaného denního vyměřovacího základu	/	Zavedena jedna redukční hranice pro výpočet PPM.
Předpis č. 336/1992 Sb.	1. 2. 1994	/	1500 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 143/1994 Sb.	1. 10. 1994	/	1740 Kč za kalendářní měsíc	
Zákon č. 117/1995 Sb.	1. 10. 1995	/	1848/1958 Kč za kalendářní měsíc	Rodičovský příspěvek nově poskytován až do 4 let věku dítěte (do 7 let věku v případě, že jde o dítě zdravotně postižené). Nestanoven pevnou částkou, jeho výše je vypočtena jako součin částky životního minima (částka na osobní potřeby rodiče) a koeficientu 1,1. Změny v částkách rodičovského příspěvku pro zaopatřené a nezaopatřené rodiče jsou až do roku 2006 dány změnou v částce životního minima, jako součin částky na osobní potřeby rodiče a koeficientu 1,1. Částka na osobní potřeby rodiče byla stanovena životním minimem, které v roce 1995 činilo 1680 Kč.
Předpis č. 281/1995 Sb.	1. 1. 1996	/	1980/2090 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 219/1996 Sb.	1. 10. 1996	/	2112/2233 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 123/1997 Sb.	1. 7. 1997	/	2222/2343 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 42/1998 Sb.	1. 4. 1998	/	2343/1475 Kč za kalendářní měsíc	
Zákon č. 61/1999 Sb.	1. 10. 1999	69 % z redukovaného denního vyměřovacího základu	/	Zavedena druhá redukční hranice pro výpočet PPM.

Tabulka č. 3 » (pokračování)

Právní předpis	Účinnost od data	Výše peněžité podpory v mateřství-PPM	Výše mateřského-rodčovského příspěvku	Komentář
Předpis č. 56/2000 Sb.	1. 4. 2000	/	2409/2541 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 333/2001 Sb.	1. 10. 2001	/	2552/2695 Kč za kalendářní měsíc	
Zákon č. 237/2004 Sb.	1. 5. 2004	/	3573/3773 Kč za kalendářní měsíc	U výpočtu rodičovského příspěvku byl nově v součtinu navýšen koeficient ze 1,1 na 1,54.
Předpis č. 66/4/2004 Sb.	1. 1. 2005	/	3634/3835 Kč za kalendářní měsíc	
Předpis č. 505/2005 Sb.	1. 1. 2006	/	3696/3896 Kč za kalendářní měsíc	
Zákon č. 112/2006 Sb.	1. 1. 2007	/	7582 Kč za kalendářní měsíc	Zcela změněna dosavadní koncepce výpočtu rodičovského příspěvku, který nově činil 40 % průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře podle zveřejněných údajů ČSÚ za kalendářní rok, který o 2 roky předchází kalendářnímu roku, ve kterém se příspěvek poskytuje. Stejná částka byla poskytována jak zaopatřenému tak i nezaopatřenému rodiči.
Zákon č. 261/2007 Sb.	1. 1. 2008	/	11400/7600/3800 Kč za kalendářní měsíc	Nově upraveny celkem 3 možné výměry rodičovského příspěvku. Rodičovský příspěvek poskytován ve zvýšené výměře 11400 Kč do 2 let věku dítěte, v základní výměře 7600 Kč do 3 let věku dítěte a ve snížené výměře 3800 Kč do 4 let věku dítěte přičemž do 21. měsíce věku dítěte je poskytován příspěvek ve výši 7600 Kč.
Zákon č. 187/2006 Sb.	1. 1. 2009*	70 % z redukováného denního vyměřovacího základu	/	Zavedena třetí redukční hranice pro výpočet PPM. *Zákon byl schválen 14. 3. 2006 a měl nabýt účinnosti 1. 1. 2007. Jeho účinnost však byla odložena celkem o 2 roky.
Zákon č. 414/2008 Sb.	1. 1. 2009	/	11400/7600/3800/3000 Kč za kalendářní měsíc	Nově přidána nižší výměra ve výši 3000 Kč pro dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené od 7 do 10 let věku tohoto dítěte, od 1. 1. 2010 pak od 7 do 15 let věku tohoto dítěte.



Tabulka č. 3 » (dokončení)

Právní předpis	Účinnost od data	Výše peněžité podpory v mateřství-PPM	Výše mateřského-rodičovského příspěvku	Komentář
Zákon č. 362/2009 Sb.	1. 1. 2010	60 % z redukovaného denního vyměřovacího základu	/	
Zákon č. 166/2010 Sb.	1. 6. 2010	70 % z redukovaného denního vyměřovacího základu	/	
Zákon č. 366/2011 Sb.	1. 1. 2012	/	až do částky 11500 Kč za kalendářní měsíc	Zavedena flexibilní možnost volby měsíční výše příspěvku až do vyčerpání celkové částky 220000 Kč. Nejkratší doba pobírání příspěvku je 19 měsíců a maximální částka příspěvku činí 11500 Kč. Nadále je ponechána možnost pobírání příspěvku až do 4 let věku dítěte a to tak, že je poskytován nejprve příspěvek ve výši 7600 Kč a od 10. měsíce věku dítěte jen ve výši 3800 Kč.
Předpis č. 200/2017 Sb.	1. 1. 2018		až do výše odpovídající 30násobku 70 % denního vyměřovacího základu	Celou částku rodičovského příspěvku ve výši 220000 Kč si mohou rodiče vyčerpat za kratší dobu, nejmeně za 6 měsíců.



# Philosophical Assumptions for Understanding Selected Aspects of Civil-Law Liability of Czech Top Management

- ▶ Mgr. Dušan Kučera, Ph.D., MBA » International School of Business and Management, University of Economics in Prague; email: dusan.kucera@vse.cz
- ▶ Ing. Lucie Andreisová, Ph.D. » Department of Business and European Law, Faculty of International Relations, University of Economics in Prague; email: lucie.andreisova@gmail.com

## \* 1. Introduction

Elected (statutory) bodies of business corporations, their members and conduct of these members (hereinafter the top managers) are subject to provisions of the New Civil Code<sup>1</sup> concerning the bodies of legal entities, *i.e.* provisions of section 151 *et seq.* of the New Civil Code. These are, however, supplemented by other rules, especially rules laid down in sections 51 to 58 of the Business Corporations Act<sup>2</sup> which further supplement the above cited (general) basis.

One of these rules is the rule of due care (duty of care). The question of 'What is included in this institute and how compliance between the conduct of a member of the elected (statutory) body of a business corporation and individual aspects of the duty of care should be ensured' is an issue which is often unclear and basically unclosed.<sup>3</sup> Therefore, when preparing the new corporate legislation effective from 1 January 2014, the Czech

lawmaker defined this term in more details. Whilst previous legal regulations contained only general provisions which were detailed in the provisions of the Commercial Code<sup>4</sup> regulating different legal forms of business companies and which imposed the duty of care on the members of statutory bodies when fulfilling their duties and did not provide any details, the new legislation regulating the Czech corporate law provides for a definition which is much more extensive and accurate. The general formulation of the duty of care is thus laid down in section 159 subsection 1 of the New Civil Code according to which by adopting the position of a member of a legal entity's elected body this member is obliged to discharge his/her duties with necessary loyalty, required knowledge and due care. General rules of conduct of members of elected bodies of legal entities (*i.e.* the obligation to discharge their duties with due care) are further specified through the Business Corporations Act. This Act has also introduced the rule of business judg-

<sup>1</sup> Act No. 89/2012 Coll., *Civil Code (hereinafter the New Civil Code or the NCC)*.

<sup>2</sup> Act No. 90/2012 Coll., *on Business Corporations and Cooperatives (Business Corporations Act) (hereinafter the Business Corporations Act or the BCA)*.

<sup>3</sup> However, the opposite argument is supported particularly by judicial decisions of (not only) Czech courts. Selected judicial decisions are referred to below.

<sup>4</sup> Act No. 513/1991 Coll., *Commercial Code (hereinafter also the Commercial Code or the CC)*.

→ ment as an institute which, under the conditions stipulated by the law, provides the so called safe harbour for acting members of the elected (statutory) bodies of business corporations.

The legal regulations that define the managerial responsibility are based on the fact that law is part of our society. Social sciences have always formed part of philosophical sciences, and it is therefore natural that they reflect certain philosophy. The major question is whether the philosophy of legal concept coincides with the philosophy of management thinking and with economic emphases of everyday business practices which are measured primarily by numbers.

The major topic of the next chapter is thus, first of all, introduction of legal institutes defining the managerial responsibility of top management in the Czech business environment and then identifying the specific philosophical assumptions of the legal regulations. Legal definitions and their framework are based, *inter alia*, on the known roots of the European law and traditional European philosophy, which is readable in the choice of the value plan, definition of legal orientation, individual emphases of responsibility, its progress and specific terminology. Separately formulated characteristic of philosophical directions of legal thinking offers an impulse for considering whether the current state of management education and practice coincides with the legal thinking and expectations or, on the contrary, is in a certain tension or even in conflict with the engineering profession which is involved in the crisis of capitalism (Habermas, 2000; Hayek, 2011).

## 2. Legal part

### 2.1 A brief summary of the duty of care

It can be stated that the duty of care is nothing new for the Czech legal order and/or the corporate practice. It is a commercial law institute that has been known to Czech laws, in its modern form, at least for ten years already. The duty of care is currently treated by many professional publications, both scientific monographs and articles in magazines, essays in anthologies, dissertations and others.<sup>5</sup> However, we cannot ignore the civil or criminal law judicial decisions which have greatly contributed to the definition of (not only) boundaries of this institute that have not been entirely clear at the beginning.<sup>6</sup>

At the beginning of this article, the institute of duty of care can be defined as a certain level or standard of desirable conduct of people who have taken the positions of members of elected (statutory) bodies of legal entities (business corporations). The actual conduct of a member of such body is compared with this legal standard, and consequences anticipated by the law are derived from possible discrepancies. Dvořák (2014) defined the concept of duty of care as a conscious decision-making activity carried out on the basis of adequate information, in good faith and for the benefit of the legal entity concerned without preferring own private interests, grounded on a rational basis, performed professionally in all aspects while maintaining mandatory confidentiality. In the new private law regulations, the lawmaker does not use the term of the duty of care exclusively in connection with the conduct of a member of the statutory

<sup>5</sup> Selected literary sources are introduced below.

<sup>6</sup> Examples are as follows: Judgment of the Supreme Court dated 24 February 2009, file number 29 Cdo 3864/2008; Judgment of the Supreme Court dated 30 July 2008, file number 29 Cdo 1262/2006; Judgment of the Supreme Court dated 16 August 2006, file number 8 Cdo 940/2006; Judgment of the Supreme Court dated 22 March 2006, file number 8 Cdo 222/2006; Judgment of the Supreme Court dated 30 November 2010, file number 29 Cdo 3376/2009; Judgment of the Supreme Court dated 30 October 2008, file number 29 Cdo 2531/2008; Judgment of the Supreme Court dated 24 March 2005, file number 8 Cdo 124/2005; Judgment of the Supreme Court dated 20 October 2009, file number 29 Cdo 3775/2008; Judgment of the Supreme Court dated 18 August 2011, file number 29 Cdo 1955/2010; Judgment of the Supreme Court dated 27 April 2011, file number 29 Cdo 2287/2010.

body of a business corporation since this is a term that is applied always when certain (statutory) extent of care must be determined (even in those cases where there is no legal obligation relationship between the parties). Mancelová (2015) further summarises this as follows: *'The lawmaker stipulates the duty of care in the situations when it is necessary to ensure that the liable person complies with certain quality of conduct in the event when he/she has been entrusted certain matter or administers assets for someone else.'*

The general definition of the institute of duty of care is contained in section 159 subsection 1 of the New Civil Code (general provisions that apply to all legal entities). The duty of care is therefore in line with the regulations of the New Civil Code and is binding for all members of elected, appointed or otherwise qualified bodies of legal entities, *i.e.* not just members of statutory bodies of business corporations (it is a general duty of members of all elected bodies of legal entities). According to the above cited provision the given duty includes the necessary loyalty, required knowledge (*i.e.*, as provided hereinafter, in particular the necessary information) and care (in sense of certain personal responsibility, thoroughness, carefulness and attention). Partial provisions governing the application of the general institute of duty of care, in the form in which it is defined in the New Civil Code is contained, especially, in the Business Corporations Act. This act, among other things, has introduced the business judgment rule (section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act).<sup>7</sup> This rule, as well as other provisions of selected Czech private law regulations specifying the duty of care of members of statutory bodies of business corporations, is detailed in the following chapters of this article.

## 2.2 The obligation of members of statutory bodies of business corporations (top managers) to act, when performing their duties, with due care

The duty to perform the position with due care is a key duty of a member of the statutory body of a business corporation concerned (*i.e.* its – so called – top manager). Performance of the office by a member of the statutory body is measured exactly by this statutory standard. Although the new private law regulations impose also other obligations on members of statutory bodies of business corporations, many of such obligations are derived from or closely relate to the obligation to act, when discharging their duties, with due care (*e.g.* legal regulations concerning interest collision or ban on competition *etc.*). It could be stated that these other obligations of top managers of Czech business corporations are a sort of projection of the duty of care into broader corporate practice, *i.e.* into a particular situation or case.<sup>8</sup>

In section 4 subsection 1 of the New Civil Code the Czech lawmaker included the rebuttable presumption that it can be expected from (not only) a member of the elected (statutory) body of a business corporation that he/she has knowledge of an average person and is able to use it with ordinary care and diligence. In addition to this basic assumption it also applies that a shareholder or a member of a business corporation may reasonably expect that higher demands may be imposed on elected members of (statutory) bodies of his/her corporation (Havel et al., 2010). Such expectation is based on the provisions of section 159 of the New Civil Code and sections 51 and 52 of the Business Corporations Act. A member of the elected (statutory) body of a business corporation is called →

<sup>7</sup> Section 51 subsection 1 of the BCA: *'A person acts carefully and with necessary knowledge if, when making a business decision, this person presumes in good faith that he/she acts on an informed basis and in the defendable interest of a business corporation; this will not apply if such a decision is not made with the necessary loyalty.'*

<sup>8</sup> For example, the duty of an executive director of a limited liability company to attend the general meeting or his obligation to convene a general meeting in the event when the company faces bankruptcy; furthermore *e.g.* a prohibition of a member of a statutory body of a capital business company to resign from his position at the time inappropriate for the company *etc.*

→ to decide on matters of the corporation concerned, to manage its activities or systematically check such management. The method and the quality of how this task is performed then significantly impacts on other entities, whether the business corporation itself or its members, members of its bodies, creditors *etc.* Although various legal series combine the performance of a member of the statutory body of a business corporation with certain special qualities or skills it must be reminded that it is not usually expected that these members are or will be specialists or experts in management and administration of business corporations or experienced managers in the fields relevant to the performance of the position concerned (*e.g.* accounting, human resources, finance *etc.*). The Czech legal corporate law regulations do not impose on members of statutory bodies of business corporations the obligation to act with professional care but only with due care.

Contrary to the original legal regulations the New Civil Code determines the duty of care as follows: it imposes the obligation on members of the elected (statutory) bodies of legal entities (business corporations) to perform the office with the necessary loyalty and required knowledge and care. Emergence of this obligation is legislatively associated with the moment of accepting this office.

When performing the tasks entrusted to the elected (statutory) body of the business corporations (*i.e.* the tasks included in the powers of the body concerned) each member of this body must primarily pursue the interests of the business corporation as a whole. The above obligation is a more detailed formulation of the duty of loyalty. The requirement of loyalty is more important especially in those cases where the solution of a specific issue impacts on the acting member of the statutory body of the business corporation, or the person or persons related or close to him/her. Decision of

a member of the statutory body of a business corporation on selling a used company car to his/her uncle or lover can serve as an example. In all such cases a member of the statutory body of a business corporation must proceed in such a way that he/she prefers the interest of the respective corporation to his/her own interest. According to the Resolution of the Supreme Court dated 26 February 2014, file number 29 Cdo 2974/2012, the executive director of a limited liability company did not act loyally when he paid for the company as a debtor a lapsed debt of million Czech crowns (the company went into bankrupt later on).<sup>9</sup>

If a member of the statutory body of a business corporation learns about a current or potential conflict of interests between the business corporation's interest and his/her own interest (or conflict of interests between the business corporation's interest and his/her close person's interest) he/she is obliged to inform thereabout a competent body of the business corporation concerned. The decisive moment is the discovery of the conflict of interests (even a potential conflict, *i.e.* the actual conflict of interest may not exist yet, in spite of this the statutory information duty of the member concerned arises at that moment). After the notification is made, the member continues to perform his/her office unless the relevant control or supreme body of the business corporation concerned prohibits to perform his/her office for a defined period of time, *i.e.* the performance of office is suspended. Similar rules apply in cases of so called insider trading.

One of other manifestations of the duty of loyalty of members of statutory bodies of business corporations is the duty to refrain from any competitive conduct which would be detrimental to the corporation concerned (*i.e.* ban on competition). Even if a member of the statutory body is offered the possibility to use business opportunity for himself/herself or for a third person, he/she is al-

<sup>9</sup> Resolution of the Supreme Court dated 26 February 2014, file number 29 Cdo 2974/2012.

ways obliged to use or utilize it only in favour of his/her business corporation. The extent of activities that are considered as competitive by the law are defined in relevant provisions of the Business Corporations Act that regulate respective legal forms of the business companies or cooperatives.

In general, a member of the statutory body of a business corporation is not required to have special education and the law does not expect special knowledge in management and corporate governance. Contrary legislation would significantly restrict the functioning of many Czech business corporations. Therefore, it is true that a member of the statutory body of a business corporation need not be a professional manager, *i.e.* it is not necessary (and usually not even possible) that he/she understands all matters and issues that he/she solves when performing his/her office. However, the law requires that a member of the statutory body of a business corporation is able to identify gaps in his/her knowledge or expertise in time and ensures assistance of more competent persons.<sup>10</sup> Such findings are confirmed, for example, by Judgment of the Supreme Court dated 30 October 2008, file number 29 Cdo 2531/2008. However, if a member of the statutory body of a business corporation has special knowledge (*e.g.* he/she is a lawyer, economist, accountant or personnel officer) he/she is obliged to utilize this knowledge when performing the office. The fact that a member of the statutory body of a business corporation failed to exercise this duty may constitute a basis of the responsibility for a breach of the duty to act with due care.

The extent of the diligence required by the law is thus always assessed in the light of particular activity carried out, for example by its difficulty, consequences of defective performance, financial aspects associated with it *etc.* In general, we can summarize that members of the statutory bodies

of business corporations should devote themselves to the performance of their duties sufficiently, since the law imposes on them the duty to execute the office in person. However, in compliance with the new corporate legislation a member may empower another member of the (same) body to vote on his/her behalf or represent him/her towards third parties in his/her absence. In all cases when a member of the statutory body of a business corporation entrusts the performance of his/her duties or specific tasks related to him/her to another person he/she must supervise how these duties/tasks are fulfilled. It applies that only in such a case he/she performs his/her office with expected or desired extent of diligence (*due care*).<sup>11</sup>

The general basis of the obligation to act, when performing the office of a member of the elected (statutory) body of a legal entity (business corporation), with due care which is laid down in section 159 subsection 1 of the New Civil Code, is further detailed in section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act. This legislation contains, among other things, the aforementioned business judgment rule. The purpose of the business judgment rule is to prevent that the corporate law itself or its judicial interpretation discourage statutory bodies (their members) from more venturous/daring business decisions. The more venturous/daring business decision means such decision that relate by its nature to certain level of risk. If the results of more risky business decisions are subsequently (*ex post*) assessed by a reserved person (for example a judge), it cannot be excluded that the management decisions, which turned out to be erroneous, led to the punishment of relevant member of the elected (statutory) body. It is logical that such strictly determined liability can discourage some members of statutory bodies of business corporations from making decisions that promise or really bring increased profits or other corporate benefits, →

<sup>10</sup> Both long-term assistance (*e.g.* appropriate specialist who is employed with the concerned company) or short-term assistance (*e.g.* consultation with an external expert).

<sup>11</sup> For more details, please see, for example, the Resolution of the Supreme Court dated 24 March 2005, file number 8 Tdo 124/2005; or Judgment of the Supreme Court dated 25 January 2012, file number 29 Cdo 134/2011.

→ although at the same time they bring about higher probability of failure. Černá et al. (2015) state that: *'Excessively protectionist approach of the courts will push the statutory bodies into a position of conservative administrators that would rather keep the value of the enterprise of their business corporation, which in many cases will be directed against their main purpose. Therefore, the new legislation of the Czech corporation law provides the members of the elected bodies of business corporations (through the cited provisions of the Business Corporations Act) with a kind of a protective shield: in assessing the correctness of their acting when making business decisions it will be solely and exclusively examined whether they acted in an informed manner, in defensible/justifiable interest of the business corporation and with the necessary loyalty. If so, they acted in accordance with the due diligence rules and even if the business corporation concerned incurred harm (damage) in consequence of the respective decision they will not be obliged to compensate the damage considering the fact that they did not neglect any of their obligations.'*

The above generalized construction of the business judgment rule, however, applies only to cases where the competent elected body, *i.e.* the statutory body of the business corporation concerned, makes a business decision. This means decisions on the manner of implementation of the subject of activity or business of the corporation concerned. On the other hand, the business decision does not certainly include a dilemma of whether the prescribed legal obligations are to be observed (*e.g.* reduction of tax duty), logically, in such cases a member of the statutory body of a business corporation certainly cannot defend himself/herself by the institute of business judgment rule.

The cited requirement of the informed conduct arising from section 51 subsection 1 of the New Civil Code should force a member of the statutory body of a business corporation to obtain relevant information available in a given place and time which is objectively considered necessary for making good decisions. Patěk in Černá et al. (2015)

states concerning this as follows: *'It often happens when carrying on business that all relevant facts are clear only after the business opportunity that could be seized by the elected body was lost. It is acceptable that the statutory body decides on a particular procedure with respect to possible similar conduct of competition, although all the information which the rate of success results from is not yet known. However, the statutory body must decide on the basis of certain information and prove its collection and evaluation in potential court proceedings, the statutory body cannot rely only on its business instinct'*. The above mentioned is emphasized by the procedural rules according to which a member of the statutory body of a business corporation fundamentally bears the burden of proving that in this situation he/she acted with due care. The Business Corporations Act, however, permits that the court transfers the burden of proof to the business corporation concerned when it cannot be fairly required that a member of the statutory body bears the burden of proof (Hejda et al., 2014).

Any decision made by a member of the statutory body of a business corporation must always be justified or substantiated by the interest of the corporation concerned. As stated above, it primarily results from the loyalty duty of members of statutory bodies. The requirement of the defensible/justifiable interest embodied in the above-cited provisions of section 51 subsection 1 of the New Civil Code obviously indicates a tendency of the Czech lawmaker towards the concept of the stakeholder value. When determining the goals and values which the statutory bodies of business corporations shall subordinate the activity of the corporations to, the legal doctrine offers two approaches: the shareholder and the stakeholder value. In accordance with the first principle it applies that the benefit of a shareholder or a member of the corporation is considered as decisive, *i.e.* within this concept the maximum profits, the value of the business establishment, the share price, the dividend payment and the like are fundamentally



targeted at. The second of these principles, *i.e.* the concept of stakeholder value, apprehends the interest of a shareholder or a member of the corporation, of course, as preferential, however it also takes into account the overall context of the acting of the relevant business corporation, *i.e.* it puts emphasis on its employees, customers, business partners, the region in which it operates, and last but not least also environmental protection. In recent years, it has been shown that both Europe and the United States incline into this direction (*i.e.* the concept of stakeholder value). Inclination to this trend has been surely influenced by recent financial crisis the primary cause of which is seen just in one-sided focus of the business corporations on economic indicators. It is obvious that in this context the demand of domestic and foreign entrepreneurs (business corporations) for the internal compliance programs that take into account not only the aforementioned ethical and legal aspects has intensified in recent years.

### ***2.3 Modification of the duty of members of statutory bodies of business corporations (top managers) to act, when performing their duties, with due care***

As mentioned above, the general regulation of the institute of the duty of care laid down in section 159 subsection 1 of the New Civil Code is further (just for the needs of business corporations) modified or detailed in the Business Corporations Act. This concerns especially (not exclusively) the provisions on the business judgement rule. Section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act provides more detailed specification of what is considered as duty of care in the circumstances of business corporations. In accordance with this provision the person who proceeds in an informed manner, in good faith and in a defensible/justifiable interest of the relevant business corporation when making a business decision, acts with due care. The purpose of that provision is, as stated above, to prevent assessment of the factual accuracy

of decisions of members of statutory bodies of business corporations by the Czech justice. In accordance with the rules of the new regulation of the corporate law, the judicial review should be limited only to the review of the decision-making process, *i.e.* to determine whether a member of the statutory body of a business corporation proceeded, when making the decision, reasonably, in good faith and whether he/she acted in an informed manner and in a defensible/justifiable interest of his/her corporation (Švestka et al., 2014). The term in an informed manner in this case means not only ensuring all available information, but also their evaluation with the necessary knowledge, skills and care. A member of the statutory body of a business corporation must not be personally interested in the result of his/her decision under any circumstance, *i.e.* he/she pursues solely the interests of the corporation concerned (he/she acts loyally). Any bias will exclude the member of the statutory body from the guaranteed safe harbour and he/she will be responsible for the results of his/her (biased) decision in full extent. It results from the above described that any diligence and proper knowledge of a member of the statutory body of a business corporation are worthless unless he/she acts loyally, *i.e.* he/she prefers the interests of the business corporation to his/her own interests or interests of the persons close or related to him/her (Čech and Šuk, 2016). It should be reminded that the rules of section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act are limited solely and exclusively to the business decisions, *i.e.* especially to decision-making within the scope of business management of the business corporation concerned.

The requirement of due diligence in terms of more detailed specifications or modifications thereof laid down in section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act thus primarily includes the assessment of the above-cited factors, *i.e.* (i) good faith, (ii) information and (iii) conduct in defensible/justifiable interest of the business corporation concerned (Štenglová et al., 2013).





→ **Ad (i) Requirement of good faith of a member of the statutory body (top manager) of a business corporation**

A rebuttable presumption results from section 7 of the New Civil Code according to which it is presumed that the person who acted in a certain manner acted fairly and in good faith. In the context of section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act the good faith of a member of the statutory body of a business corporation can be then determined in more details as follows: ‘reasonable inner conviction of a member of the body that he/she acts in an informed manner and in defensible/justifiable interest of the business corporation’ (Lasák et al., 2014). The inner conviction of a member of the statutory body of a business corporation cannot result solely from his/her subjective evaluation, ideas or impressions, since it should relate to all aspects of the business judgment as defined in section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act. When assessing the good faith it should be considered whether a member of the statutory body of a relevant business corporation had any doubts about whether he/she acted in an informed manner or in the interest of the corporation concerned taking into account the care that would be exerted by another reasonably diligent person in a similar position and in a similar situation. The conviction of a member of the statutory body of the business corporation, of course, must be justified, *i.e.* if he/she deliberately concealed some facts to other members of the competent body, he/she would not undoubtedly act in accordance with the rules of the good faith requirement. Typical examples of a breach of the duty to act in accordance with the requirement of good faith are as follows: (a) conduct for a purpose other than pursuing the best interests of the business corporation concerned, (b) conduct that deliberately pursues a breach of applicable law, or (c) conduct that constitutes wilful resignation to perform the obligations of a member of the statutory body of a business corporation (Lasák et al., 2014).

**Ad (ii) Requirement of informed decision of a member of statutory body (top manager) of a business corporation**

The requirement of informed decision of a member of the statutory body of a corporation can be described as the second fundamental element of the definition and determination of the duty of care. The fact whether a member of the statutory body of a corporation made an informed decision is always (not only) in a court practice subject to individual assessment of the facts of the particular case. In this context it is suitable to remind the aforementioned concept of the reverse burden of proof laid down in section 52 subsection 2 of the Business Corporations Act, *i.e.* the duty of relevant member of the statutory body of the business corporation concerned to ensure all documents necessary so that he/she can prove without any problems in a court proceeding that his/her conduct complied with the requirement of sufficient information. From the perspective of the corporate practice, this will never be a full awareness since it is normal that the members of statutory bodies of business corporations make decisions based on not entirely complete or perfect information. On the other hand, the law clearly requires from them that the business decisions taken are informed decisions. Lasák et al. (2014) further state as to this dilemma that: ‘*The duty to be duly informed can be defined as follows. A member of the corporation has acquainted himself/herself all the material information that was reasonably available at the given time and place and concerned the assessed business decision.*’ Thus a member of the statutory body of a corporation need not be acquainted in details with every fact, especially if such fact does not meet the requirement of materiality. Materiality of the particular information on activity of a particular branch of the business corporation concerned must be assessed primarily in terms of its relevance and importance. The decision about what documents are required when carrying out the office concerned is considered as a business decision. Minutes of meetings of the competent

body of the business corporation concerned have a key role when assessing the compliance of the conduct or decision of a member of the statutory body of these corporations with the requirement to be properly informed. This is the primary instrument which the members of statutory bodies of corporations should lay special emphasis on after the new corporate law came into effect. It can be also stated that the requirement of the informed decision determines to some extent the level of concreteness and details of such minutes. In other words, it is clearly true that too brief minutes of meetings of (not only) the statutory body of a business corporation, or minutes in general, from which it does not result that the members of the competent body took into account all relevant (material) information significantly (and surely quite unnecessarily) worsen the evidentiary situation of members of these bodies. Finally, and in the context of the above recommendations, it is appropriate to remind the fact that the courts do not review how a member of the statutory body decided in a particular case but only whether he/she did so in an informed manner (being properly informed).

**Ad (iii) Requirement of acting by a member of the statutory body of a business corporation (top manager) in defensible/justifiable interest of the corporation concerned**

The third equally important aspect of the rules of acting by members of (not only) statutory bodies of business corporations, or in other words the duty to perform the office with due care, is a statutory requirement of the acting by a member of the statutory body in defensible/justifiable interest of the corporation concerned. It should be emphasized that the sign of equitation may not be put between the defensible/justifiable interest of a business corporation and the defensible/justifiable interest of its shareholders. In the context of this statutory duty the defensible/justifiable interest of a business corporation means a very broad category. On the other hand, the interests of individual

shareholders of the business corporation concerned may be very different in practice. For example, a majority shareholder may have completely different interests (especially in terms of his/her/its participation in the business corporation) than a minority shareholder. Moreover, the interests of shareholders will most likely vary even from the perspective of relevant time period (for example, a medium-term versus long-term time horizon in terms of the shareholder's participation in relevant business corporation). Each shareholder will certainly tend to different extent of the risk appetite (or the extent of tolerance towards the actual risks associated with the activities carried out). Not to mention the fact that a business corporation is formed not only by its shareholders but also (and in many cases even primarily) by its employees. The interests of employees (and many other stakeholders) play certain role in the evaluation of the above requirement of acting by elected members of the (statutory) body of a business corporation in the defensible/justifiable interest of the corporation. Moreover, even here in accordance with section 52 subsection 2 of the Business Corporations Act, the burden of proof is transferred by the law to the acting member of the statutory body of the corporation concerned. As to the extent of the judicial review of that requirement of defensible/justifiable interest Lasák et al. (2014) further state that: *‘The review of the conduct in defensible/justifiable interest of the business corporation (or the breaking of the business judgment) should be limited in this respect only to obvious excesses, thus to the decisions which in any event could not pursue defensible/justifiable interest of a business corporation. In that regard, the assessment of the conduct in defensible/justifiable interest of the corporation will to some extent pervade with the duty of loyalty under section 159 subsection 1 of the New Civil Code.’*

In cases where a member of the statutory body of the corporation successfully proves that he/she acted in good faith, in an informed manner and the defensible/justifiable interest of the business corporation, it is not possible in compliance with the

→ new Czech corporate legislation that the court comes to the conclusion that the member concerned is responsible for the harm caused (even if, in consequence of such business decision the harmful consequences were made to the detriment of the business corporation). Thus the rule of the business judgment becomes a rule of correct decision-making by members of (not only) statutory bodies of commercial companies and cooperatives (business corporations). The law and the competent judge review the decision-making process of the acting member of the statutory body solely and exclusively on its input (the beginning) not its output (the result). Lasák et al. (2014) conclude that: *'This position can be compared with the medicine branch. If the business decision is made lege artis, members of the (statutory body) cannot be held responsible for the patient's death.'* Of course, if it is ascertained in the court proceeding that the particular member of the statutory body of the corporation failed to comply with the requirements of the duty of care and the above analysed requirements of the business judgment rule, this rule is broken and the particular member of the statutory body is fully responsible for the harm incurred by the business corporation as a result of such conduct.

### 3. Philosophical part

#### 3.1 Identification of philosophical assumptions

The presented legal regulation of the institute of duty of care and the business judgment rule indicates several philosophical assumptions:

- In individual sections of the New Civil Code and the Business Corporations Act some requirements of the private law have been tightened. Broader and more precise wording suggests that legal thinking has found sufficient grounds for much more targeted formulation of statutory regulations than it was laid down in applicable laws in 2013. The impulse must be a strong thought resulting from the fall of the socialist model and from the post-revolution development of the Czech economic where the managerial responsibility should have been more tightened (Pullman, 2011; King, 2013; Brenner et al., 2013). The awareness that the development of economic policy and practice calls for a new concept of responsibility must have been even stronger incentive. On one hand there are proliferating scandals of huge proportions, on the other hand there are threats caused by the technology itself that call for deeper approach. Gaining control over the society by economists and managers has brought not only unprecedented fortune but also previously unknown threats to the inhabitants of the earth and planet.
- The very legal concept of managerial accountability is built on personal responsibility of individual managers and members of statutory bodies. This emphasis suggests a critical approach to the neo-liberal views that prevail in the Czech Republic relying on unspecified invisible hand of the market with recalling the responsibilities of clearly defined management of legal entities and business corporations in the form of specific functions (Pavlík, 1999). The law reminds the responsibility probably on the grounds that certain management decisions do not concern only business corporations but wider environment and public space that are affected by the economy so much that the changes are irreversible.
- Obvious philosophical shift is evident in the emphasis on long-term sustainability, which significantly deepens recently valid philosophy based on short-term assessment of the economic-financial success of business corporations without additional links to related social or environmental consequences. Although a certain assumption of systematic business was presented already in the original version of the Commercial Code, we encounter in its amendment the current emphasis on taking into account the impact of economic activities that relate to fu-

ture generations. The time range of managerial accountability is the result of philosophical and social analyses and recommendations which naturally have their own consequences for ethical thinking, decisions and actions of managers (Schüz, 2015).

- If we find more detailed specification of the responsibility for the future in the laws, the legal wording is logically connected with the philosophy that the damage must be prevented now, just with regard to possible consequences in future years. The anticipation of time is beyond the classical empirical thinking which is based on the past or on the recently ongoing experience. The term responsibility for the future development is suddenly being changed to some moral obligation. It now bears fundamental philosophical questions whom and what a manager should be responsible for when we think of the future time that we do not know yet and whose generation we do not meet today. The prospect of such enhanced responsibility cannot answer either empirical or materialistic or even hedonistic philosophy.
- The formulation of care itself, strengthened by the adjective proper/due has completely left the mechanistic view on a man as a machine, a sack of genes or wet computer that would work on the basis of some social, biological or other mechanistic assumptions. By the term care and/or carefulness the law has been leaving rational speculative nature, empirical or statistical view of the majority of society and also romantic fundamentals based on impressions, momentary moods of the so called natural development of human beings and the whole economic society. The term care gives challenge to the value orientation of economic activity which the individual managers are responsible for.
- From the philosophical perspective, responsibility and liability of the statutory bodies underlined by the word unlimited is remarkable. It is again a radical extension of the intended lia-

bility than it was contemplated by authors of the last wording of the law, and then was the opinion of managers and civil society. Intellectually, this tightening is a major shift to potential lawsuits or even the perception of certain untouchable punish-ability of statutory bodies. Nevertheless there is still a philosophical question whether, despite of stricter wording of the law, many managers are aware of their responsibility when they do not have any idea where many industrial and technological steps are aimed at and what they may cause.

- The obligations to own corporation also affect third party that, from a certain neoliberal free-market approach, could be temptation for a top manager to take advantage of more attractive economic bids and get greater benefit. In the law loyalty becomes a moral principle which goes beyond purely economic and momentary interests.
- The last stop is the stress of current legislation on human rationality, quality, caution, awareness of far-reaching consequences of actions and the correctness of decisions based on correct information and using expertise, conduct in good faith, in defensible interest for a certain purpose, in urgency *etc.*
- All those above mentioned emphases are beyond cool rational calculus; the narrow economic interests only pursue profit without other dangerous or forbidden impacts. History of philosophy remembers that there is one more incentive to human action, and it is a feeling, romanticism, hedonism, selfishness *etc.* And the current version of the Czech law goes beyond these philosophical categories. The last point is thus linked to the last fundamental question what source of thoughts the Czech manager should use for drawing intellectual power from when he/she has been educated (probably also raised) in very narrow speculative rationalism, empiricism and subjective romanticism? Modern philosophy has created high limits for such strong responsibility which →

→ is now assumed, expected, required and judged by the laws which, however, is not able to make available the necessary philosophical roots and incorporate them into, for example, the educative process of business, economic or financial schools.

### 3.2 Philosophical basis of legal thinking and philosophy of law

We derive the basis of western legal thinking from the Roman (*Codex iuris civilis*) or even older ancient law (Plato, Aristotle) and the later medieval law. The mentioned legislation is based on the relationship between practical morals and the concept of justice. The concept of justification was put against the absolute claim of justice, accusation and punishment, therefore the possibility of defence, or even mercy/clemency. However, everything takes place in a judicial trial that delivers a judgment after considering all other circumstances.

Philosophy deals with the relationship between legitimacy and legality. This means that in philosophy we ask about the general validity of the law and its relationship to the whole society, which goes beyond the law itself. In modern philosophy, however, a human being has been detached from the context of universal moral context and concentration has been put on human rationality. Rational thinking, however, has been cut off from the metaphysical (heteronymous) connection and has become autonomous. Similar fate befell the various natural science and social science disciplines, including the law. Specific responsibility of the management falls practically to the field of economics which has earned the right to such independence also in recent centuries, *i.e.* it has claimed the ability to decide, from the position of economic efficiency, also on secondary impacts of economic activity, *e.g.* ecology, culture, art, health, education or directly morals.

From the philosophical perspective the legal relations in the Czech legislature have exceeded

modern philosophy which was based on individualism and personal rationality. The legal regulations even exceed the known empirical perspective which is based on human and social experience. The emphasis on presence is expanded to emphasis on long-term period, thus the future. New legislation is surprisingly close to some universal and timeless principles which managers are bound to. We were led to it many centuries and millennia ago by the Hebrew, Greek and recent thinking, for example Kant's *Metaphysics of morals and principles of law* (*Metafyzik der Sitten, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*) which distinguishes between what is and what should be (*sein – sollen*).

Modern sources include many manuals of philosophy of law (*e.g.*, Brown and McCormick, 1998), which similarly support the concept of law based on humanism and the so called social contract in its other contexts, which the Czech law refers to in the mentioned passages:

- law as reason;
- law as will;
- law as custom;
- law and values;
- law as politics.

Overview of definitions and assumptions of the law naturally tends to basics of philosophy and even both intellectually and historically to the spiritual roots of human rights.

Legal foundation is otherwise generally given by the philosophy of law. The New Civil Code regulates the status of entrepreneurs, commercial obligations, as well as other business-related relationships and incorporates the relevant regulations of the European Communities (Part I, section 1 of the New Civil Code). The fundamental philosophical foundations include:

- Respect for the entrepreneur as a human individual and a subject or group of individuals;
- Respect for their labour (work), created values, property and the right to freely dispose of their work and property;
- Respect for the agreements and contracts;

- Respect for the obligation to indemnify a partner in case of damage and also to prevent damage of others.

Typical emphasis of the New Civil Code is the emphasis on a human being who stands in the centre of its interest (Bezouška a Piechowiczová, 2013). Since the Civil Code is based on a separate universal importance of human responsibility, it counts on human legal capacity (section 15 of the NCC). *'Laws can be observed only with the consent of those whom they concern, and moral transformation always depends on individuals, not on the approval of a legal regulation (a law)'* (Sokol, 2007).

### 3.3 Pedagogical consequences of the above cited philosophical assumptions

The above mentioned inducements have concrete consequences for the schools of economics. Responsible economics and management can be taught and practiced only in the context of social disciplines which it must consciously stand up for. The basic relationship between economics and philosophy is represented in the specialized literature as the economics and philosophy relationship. Formally, doctoral theses constitute a base to obtain Ph.D. degree in economic universities (*philosophie doctor*). It is obvious that even in economics and management disciplines it would be impossible to elaborate our theme without using the foundations of philosophical thought. In every scientific work we use philosophical concepts, philosophical tools of logic, structuring, selection and evaluation of individual opinions.

Since an entrepreneur and a manager are persons (personalities), in the education system it is necessary to have enough space for managerial psychology and sociology, which results from a certain conception of anthropology. The last resort is the value thinking in economics that must be relevantly/topically formulated in the post-communist countries in Central and Eastern Europe. To do this, it is necessary to create a basic theoretical framework for elucidation of the value

system of business and management thinking and acting. Such framework must exceed the rationalism, empiricism, romanticism and incorporate the institute of conscience. For settled autonomous emphases among managers, it will not be an easy task because they will have to deal with the traditional heteronomous character of conscience.

It results from the basic economic textbooks that economics is focused mainly on quantitative elements of economically expressible process and development. From the very beginning, the modern discipline of economics (as a social discipline) refers to the entire value process of the human decision making and acting in an environment that is unbalanced as far as resources are concerned. Economic thinking appears in the conditions when, on one hand, we have unlimited human needs with today's emphasis on growth, but on the other hand we are aware of limited resources. Classic axiom is that in the economics we try to understand the process (production of goods or services) which involves the allocation of scarce resources. The deciding factor in the business environment and substantial bearer of economic decision-making on allocation of scarce resources is a human being as their owner, entrepreneur, manager or representative of an organization and administrator (be it an individual or representative of a legal entity or the state). We take into account private economy of households or business corporations (microeconomics interest) on one side and general economic impact on the whole society (macroeconomics interest) on the other side.

The importance of the term economics may be used as a certain help when promoting managerial accountability. The original ancient Greek term *οικονομία* consists of two words: *oikos* + *nomos* = household management. The term is used by, for example, Xenophon, Plato and Aristotle, who ask the question how to manage the house, municipality, city-state (polis) and the current society (Průka a Průková, 2010). Secular search of the optimum outputs from agriculture, crafts and trade in the 5<sup>th</sup> and 4<sup>th</sup> centuries BC was given by the philosophi-



cal and religious framework and social context. The terms with the root *oikonomia* can be found in the New Testament which contains several notable texts supporting effective economic thinking and acting. From the beginning of human civilization in Mesopotamia (Sumerians, Babylonians, Egyptians) we can encounter the finding of the solution of how to ensure survival and development of a society by using disposable goods. Finally, very specific approaches are in the ancient Jewish writings (e.g. The Old Testament), where from the very beginning the economic activity is deeply linked with certain (religious) principles of the profession and responsibility (as responses to a personal occupation). The concept of occupation has also settled in European dictionary (in German: Beruf).

Professional reflection in a domestic environment has already addressed the causes of the deformation of law and economics in the context of managerial responsibility. On one side neoliberal attitudes of V. Havel, who referred to M. Thatcher, M. Friedman, or even the theory of spontaneous order of F. A. Hayek, are well known. Alas — except for Friedman, who really promoted profit as a main task of business corporation's management — there was a gross misunderstanding, deformation and subsequent misuse of the theory of the invisible hand of Adam Smith and the theory of spontaneous order. Inconsistent philosophy appeared negatively in the process of privatization and other economic transformation of the Czech economy and everyday managerial practice. Misinterpretation of Hayek's writings in order to support narrowly (liberally) defined approaches in economics is reproached by Ján Pavlík who calls it as pseudo-hayek doctrine (Schwarz et al., 2000).

Řezníček (2011) states in that regard another Pavlík's note that in Czech practice of the economic transformation Hayek's doctrine was not applied but trashy Hobbes's ideas. We conclude our attempt to reveal the spiritual factors and potentials in this chapter with one more Pavlík's reference about what consequences are brought by the negation of spirituality in the economy and the promo-

tion of liberty and freedom without responsibility. *'Thus when there is lack of power and strength of the transcendent and abstract ideological principles, which once forced individuals to respect the rules of the market order and to create modern civilization, there is only one thing left: the secular power of consistent and strict legal sanctioning of adherence to those rules. But the pure superficial legality is, as we know, only a necessary but not sufficient condition for effective implementation of the rules. Morality must be added, preferably in the form of moral authority of the political leaders.'*

#### 4. Conclusion and summary

The law imposes a number of special requirements on members of elected (statutory) bodies of business corporations (top managers/senior executives). Firstly, it is a duty of members of the statutory bodies of business corporations, when performing their office, to act with due care, with the necessary loyalty and with the necessary knowledge and diligence. In addition to the requirement of loyal acting (*i.e.* the duty to act in the best interests of the company, regardless of any personal interest of a statutory body of the trade corporation, its shareholders or other persons) the law requires that a member of the statutory body of a corporation also acts with certain degree of competence. As far as this competence is concerned, it should be such level which can be generally expected from another reasonably careful person acting in a similar position. When assessing whether respective member of the statutory body of the corporation acted in accordance with the rules of due care, then the general objective standard is taken into account. And for that reason the new legislation stipulates that the duty of care is breached by the person who is not able to comply with the aforementioned objective requirements and despite of these findings he/she not only accepts the office of a member of the body but also continues to perform it (even without drawing concrete consequences for himself/herself). The



*The legal regulations that define the managerial responsibility are based on the fact that law is part of our society. Social sciences have always formed part of philosophical sciences, and it is therefore natural that they reflect certain philosophy. The major question is whether the philosophy of legal concept coincides with the philosophy of management thinking and with economic emphases of everyday business practices which are measured primarily by numbers.*

right solution of the indicated situation would be to resign from the position of a member of the statutory body of a corporation, or, if it is possible in a particular case, to seek appropriate professional advice.

The Business Corporations Act has explicitly completed the above specified rules of conduct of members of elected (statutory) bodies of business corporations by the business judgment rule. Section 51 subsection 1 of the Business Corporations Act stipulates that: *'A person acts carefully and with necessary knowledge if, when making a business decision, this person presumes in good faith that he/she acts on an informed basis and in the defensible/justifiable interest of a business corporation; this will not apply if such a decision is not made with the necessary loyalty.'* Contrary to general regulation of legal entities in the New Civil Code the legal regulation of business corporations creates a significantly wider space for the so called business decisions. In accordance with previous judicial decisions of the Czech courts, these decisions are judged only in terms of the decision-making process, not in terms of the decision itself, or its outcome. Eliáš et al. (2010) has summarized the aforementioned in a short, however, very concise paragraph: *'A person who executes any office in a company's body must perform his/her office in person, with due care and in the interest of the company. Thus not only professionalism (specialized knowledge and skills) in the performance of office is weighed but also carefulness of performance (it is necessary to avoid unnecessary or unjustified*

*risk taking but also excessive anxiety) and, ultimately, loyalty, i.e. permanent attention and focus on the interests of the company and ability to hold one's tongue where it is appropriate. All of this is summarized by the lawmaker in the term duty of care'.*

A member of the statutory body of a corporation is therefore, in the light of the above, burdened by special responsibility for the proper (due) performance of his/her office. If a court judges whether a particular member of the statutory body breached his/her duty of care or not, position of that member is aggravated by the fact that he/she bears the burden of proof, *i.e.* he/she must prove that he/she did not breach the duty of care. Responsibility of a member of the statutory body of a corporation cannot be limited in advance by an agreement. However, if a damage (harm) has already occurred, the new corporate law (specifically section 53 of the Business Corporations Act) allows to enter into a special agreement with the member concerned on the settlement of the damage (harm) incurred.

The requirement of loyalty of a member of the statutory body of a corporation (or one of its components) is further detailed by the legal regulation of so-called interest collision (*i.e.* conflict of interest rules according to section 54 *et seq.* of the NCC). These are based primarily on the principle of the duty to inform/report.

The above presented analysis of value factors supporting the responsible thinking and management of top managers shows that the desired prop-

erties are supported by value emphases, this on the basis of philosophical thinking which is a prerequisite for the legal formulation of managerial responsibility. The above mentioned philosophical

assumptions constitute a logical part of legal norms, should be part of the introduction in the commented acts, and of course a natural part of management training.

## REFERENCES

- [1] BEZOUŠKA, P., PIECHOWICZOVÁ, L.: *Nový občanský zákoník. Nejdůležitější změny*. Olomouc: ANAG, 2013.
- [2] BROWN, B., McCORMICK, N.: Law, philosophy of. In *Routledge Encyclopedia of Philosophy*. London: Routledge. 1998. [online]. [cit. 2016-10-16]. Available from: <<http://www.rep.routledge.com/article/T00126>>.
- [3] BRENNER, R.P. et al.: *Kapitalismus am Ende?* Hamburg: VSA Verlag, 2013.
- [4] ČECH, P., ŠUK, P.: *Právo obchodních společností v praxi a pro praxi*. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2016.
- [5] ČERNÁ, S. et al.: *Právo obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- [6] DVOŘÁK, T.: *Společnost s ručením omezeným*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- [7] ELIÁŠ, K., POKORNÁ, J., DVOŘÁK, T.: *Kurs obchodního práva. Obchodní společnosti a družstva*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- [8] HABERMAS, J.: *Strukturální přeměna veřejnosti: zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha: Filosofia, 2000.
- [9] HAVEL, B. et al.: *Zákon o obchodních korporacích s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2010.
- [10] HAYEK, F. A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha: Prostor, 2011.
- [11] HEJDA, J. et al.: *Akciová společnost*. Olomouc: ANAG, 2014.
- [12] KING, S.D.: *When the Money Runs Out: The End of Western Affluence*. New Haven: Yale University Press, 2013.
- [13] LASÁK, J. et al.: *Zákon o obchodních korporacích*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- [14] MANCELOVÁ, S.: *Loajalita a péče řádného hospodáře v akciové společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2015.
- [15] PAVLÍK, J.: On market consequences of post-communist immorality. *E-Logos, Electronic Journal for Philosophy*. [online]. [cit. 2016-10-24]. Available from: <<http://e-logos.vse.cz/index.php?article=97>>.
- [16] PRŮKA, M., PRŮKOVÁ, M.: Dům jako symbol světla. *PAIDEIA, Philosophical e-Journal of Charles University*, 2010, 7(3), 1–4.
- [17] PULLMAN, M.: *Konec experimentu. Přestavba a pád komunismu v Československu*. Dolní Břežany: Scriptorium, 2011.
- [18] ŘEZNIČEK, V.: Hayekova kritická reflexe hranic rozumu. *E-Logos*, 2011, 18(1), pp. 2–21.
- [19] SCHŮZ, M.: *Základy etické podnikové odpovědnosti*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2015.
- [20] SCHWARZ, J. et al.: *Hayek semper vivus*. Praha: Liberální institut, 2000
- [21] SOKOL, J.: *Moc, peníze a právo. Esej o společnosti a jejích institucích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007
- [22] ŠTENGLOVÁ, I. et al.: *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013.
- [23] ŠVESTKA, J. et al.: *Civil Code. Comments. Volume I*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- [24] Decisions of respective Czech courts – please see individual references in the above presented text.

## Philosophical Assumptions for Understanding Selected Aspects of Civil-Law Liability of Czech Top Management

### ABSTRACT

*In the submitted article the authors consider the philosophical framework of selected legal aspects relating to the institute of due care (duty of care) of members of elected (statutory) bodies of Czech business corporations. The legal regulations and the civil-law provisions are compared with pragmatic aspects of management trainings and daily management practice. The article pays special attention to selected approaches of neoliberal economic theory that emphasizes speculative rationalism, empirical comparison, maximization of turnover and profit, incomprehension of the ‚invisible hand of the market‘, short-term perspective and superficial consideration of risks. The authors see potential remedy in clarifying the managerial philosophy which should be in line with applicable legal regulations and their focus on values.*

### KEYWORDS

*Due care (duty of care); business judgment rule; neoliberal economic theory; profit and economic growth; management training*

### JEL CLASSIFICATION

*K20, K30*



# Komparace vlivu PZI zemí V4 na vnější rovnováhu z pohledu platební bilance

- ▶ doc. Ing. Jana Marková, CSc. » Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze<sup>1</sup>;  
email: markovaj@vse.cz
- ▶ doc. Ing. Ilona Švihlíková, Ph.D. » Institut globálních studií, Univerzita Jana Amose Komenského Praha;  
email: ilona.svihlikova@gmail.com

## \* 1. Úvod

Přímé zahraniční investice se staly znakem ekonomické transformace všech čtyř zemí Visegradu. I když se některé z nich zpočátku mohly pokoušet o jiné formy transformační cesty (viz ČR a kuponová privatizace), postupně všechny tyto země přešly k lákání přímých zahraničních investic a zavádění tzv. investičních pobídek.

Z hlediska začlenění do mezinárodní dělby práce se tyto země, které kromě geografie spojuje také relativně podobná struktura ekonomiky a samozřejmě i historie ekonomiky plánovaného hospodářství, integrovaly jako tzv. závislé ekonomiky.

Myant a Drahokoupil (2013) v této souvislosti hovoří o modelu „druhořadá tržní ekonomika založená na přímých zahraničních investicích“. K typickým rysům tohoto modelu patří exportní struktury, spojené se zahraničními nadnárodními firmami. Jejich postavení, jak již název modelu tranzitivních ekonomik napovídá, je ovšem druhořadá<sup>2</sup>.

Přestože je model závislosti na přímých zahraničních investicích považován, ve srovnání s ostatními možnostmi (např. závislosti na komoditách,

či dluhovém krytí deficitů běžného účtu), za tu relativně nejlepší, skrývá v sobě mnohá negativa.

Přímé zahraniční investice pomáhaly transformujícím se zemím vyrovnat domácí handicap, které se týkaly nedostatku finančního kapitálu, neschopnosti proniknout se sofistikovanějšími produkty na západní trhy kvůli nedostatečným odbytovým strukturám, ale také kvůli marketingu a značce. Nejen zavádění moderních technologií, ale také moderní manažerské postupy mohou zásadním způsobem přispět ke zvýšení produktivity práce a konečků i k udržení dané firmy na trhu. Vyšší exportní kapacita se pak může pozitivně odrazit na vývoji výkonové bilance.

Kritičtější přístup k přímým zahraničním investicím a jejich dopadům na hostitelskou zemi se objevuje po Velké recesi, tedy po roce 2008, kdy se zpochybňují mnohé předtím používané hospodářské politiky a modely. Souvisí to bezesporu i s tím, že se jedná o časový horizont, v němž se výrazněji začínají projevovat odlivy zisků z přímých zahraničních investic z hostitelských zemí. Docházelo i k dalším negativním jevům, jako uzavírání vědecko-výzkumných pracovišť a jejich přesun do mateřské zahraniční firmy, či specializace na tzv. prá-

<sup>1</sup> Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu *Fakulty financí a účetnictví VŠE, který je realizován v rámci institucionální podpory VŠE IP100040.*

<sup>2</sup> *Např. z hlediska slabé monopolní síly domácích firem, resp. jejich postavení práce ve mzdě, které odráží pozici příjemce ceny (kterou určuje mateřská firma).*

ci ve mzdě s nižší přidanou hodnotou, která se následně stává determinantou strukturální a také mzdovou, navíc dosti obtížně překonatelnou.

Fenomén přímých zahraničních investic má samozřejmě globální podobu a je neodmyslitelně spjat s fenoménem globalizace a rolí nadnárodních firem, která je v tomto procesu dominantní.

Přímé zahraniční investice samozřejmě také závažným způsobem ovlivňují vnější rovnováhu země, odrážejí se jak na finančním, tak na běžném účtu platební bilance – zprostředkovaně přes navýšení exportu, ale také jako odliv zisků z ekonomiky, tedy na účtu prvotních důchodů platební bilance. Právě tato jejich schopnost komplexního makroekonomického vlivu s důrazem na vnější rovnováhu je využita pro vytvoření základního modelu zobrazujícího dozrávání přímých zahraničních investic. Toto dozrává se projeví v situaci, kdy jsou odlivy zisků z ekonomiky vyšší než reinvestované zisky. Výběr zemí V4 otevírá možnost využít komparativní metody, která může objasnit rozdíly v rychlosti a objemu odlivů zisků z ekonomiky v porovnání k celkové zásobě přímých zahraničních investic.

Takováto situace vlastně ukazuje na to, že je potřeba hledat nový ekonomický model rozvoje, neboť model založený na přímých zahraničních investicích se mohl přežít. Před touto otázkou – tedy hledáním nových cest hospodářského rozvoje – země V4 stojí.

Cílem příspěvku je nabídnout detailní pohled na vnější rovnováhu zemí V4 z pohledu platební bilance a identifikovat dozrávání modelu těchto ekonomik, který spočívá právě v přímých zahraničních investicích. Současně tím také chceme upozornit na omezení tohoto modelu a na budoucí úkoly, které před zeměmi V4 stojí.

## 2. Globální kontext přímých zahraničních investic

Přímé zahraniční investice (PZI) jsou jedním z dominantních nástrojů nadnárodních korporací, které reflektují změny v mezinárodní dělbě práce sou-

visející s globalizací. Nadnárodní firmy sice nejsou přímo spjaté s globalizací (pokud její kořeny datujeme k 70. letům minulého století), ale jejich rozšíření a vliv na světovou ekonomiku je v éře globalizace velmi silný. Výstižně situaci popsal bývalý předseda Světové obchodní organizace, Pascal Lamy: „Stále uvažujeme jako za Adama Smitha o obchodu mezi národy, ale ve skutečnosti se většina obchodu nyní odehrává mezi nadnárodními firmami, fungujícími globálně, a jejich dodavateli“ (Lamy, 2010).

Rozvoj informačních a komunikačních technologií, spolu s procesy deregulace a liberalizace pomohly rozšířit nadnárodní firmy a zvýšit jejich vliv. Dominantní motiv tzv. *resource seeking* (hledání zdrojů), typický například pro tzv. Velkou sedmičku ropných firem, sice nezmizel, ale byl doplněn motivy *market seeking* (hledání trhu, odbytiště) a především *efficiency seeking* (hledání efektivity). Právě tento motiv je v kriticky zaměřených analýzách spojen s pojmem „závod ke dnu“ (Stiglitz, 2003).

Právě nadnárodní firmy a jejich nástroj – přímé zahraniční investice – od 80. let minulého století dramaticky mění mezinárodní dělbu práce. Jednak jde o hlubší specializaci, která se méně týká specializace na určitý statek, ale spíše na určitou výrobní operaci. Tato specializace je výrazně spojena s určitou pozicí firmy, resp. celé země buď v tzv. hodnotovém řetězci, nebo v síti nadnárodní firmy. Matky nadnárodních firem přitom stále zůstávají v zemích tzv. Triády, tj. zemích nejvyspělejších – Severní Amerika, Západní Evropa, Japonsko. Mateřské firmy si navíc obvykle ponechávají pod kontrolou aktivity s nejvyšší přidanou hodnotou – ať se to týká výzkumu, vývoje, finančního řízení apod. Tyto řetězce a sítě zásadním způsobem přispěly k provázanosti (interdependenci) globální ekonomiky, a také její větší zranitelnosti, která se projevuje např. fenoménem náklady (šíření krizí).

Dramaticky se rovněž změnila „silové poměry“ mezi státy a soukromými aktéry. Velké nadnárodní firmy, jejichž tržby jsou často větší než HDP →

malých a středních zemí, jsou v podstatně silnější pozici než vlády těchto zemí. Konkurence se, i vzhledem ke značné koncentraci trhu, která v 90. letech byla posílena masivní vlnou fúzí a akvizic, tak přesouvá spíše na úroveň mezi státy — což je koneckonců právě na vybraném vzorku zemí Visegrádu dobře patrné. Systém investičních pobídek tak reflektuje nejen pozici dané ekonomiky, ale nutně i její pozici v systému mezinárodní dělby práce a má dramatický dopad na její hospodářský manévrovací prostor. Tyto jevy a souvislosti jsou dobře patrné na daních z příjmu korporací, které v celé EU zaznamenaly výrazný pokles, a to ještě neuvádíme transformaci řady zemí v kvazi-daňové ráje, jako je Nizozemsko, či Irsko.

Pro vyspělé země z globálního pohledu zůstává dominantní forma fúzí a akvizic, což naznačuje další koncentraci (oligopolizaci) trhu. Pro rozvojové a rozvíjející se země byly naopak dominantní formou vstupu PZI tzv. investice na zelené louce, tedy „nové“ produkční kapacity. Nové není v uvozkách náhodou, protože ve velké většině případů se jedná o přesun výrobních kapacit do zemí „levnějších“, tj. pod motivací *efficiency seeking*. Uvedme, že rozvoj kontejnerové přepravy neobvykle zefektivnil a *de facto* také umožnil tento typ výrobního procesu.

Doplňme ještě trend vzniku nových nadnárodních korporací v rozvíjejících se zemích (typicky BRICS). Tyto firmy jsou ovšem velmi často buď vlastněné, nebo kontrolované státem a tvoří prvek tzv. státního kapitalismu. Jsou obvykle známy ze sektoru energetiky, který bývá považován za sektor strategického významu, ale neomezují se jen na něj. Zatímco ve vyspělých zemích je tedy rozdělena moc státu (politická) a moc firem (ekonomická), i když toto dělení není nikdy zcela absolutní, pak v zemích státního kapitalismu tato moc splývá s tím, že politická obvykle dominuje.

Vliv nadnárodních firem se demonstruje těmito způsoby (Švihlíková, 2014):

- Státy mají menší prostor pro suverénní hospodářskou politiku. I když je odlišná pozice velkých a malých zemí, jako určitou reakci na tato

omezení můžeme pokládat rozvoj, resp. dynamiku integračních (zejména ekonomických) uskupení od 90. let.

- Ekonomická sféra se do určité míry odpoutala od území. Zvýšená mobilita zejména kapitálu vede ke značným disrupcím. V řadě zemí se dramaticky liší HDP a HND, což je případ také České republiky.
- Demokratická legitimita státu a jeho omezená ekonomická suverenita vytvářejí jeden z dominantních znaků globalizace a zároveň značný zdroj napětí, který v posledních letech po Velké recesi nachází i své politické vyjádření.

Chceme-li se podívat na aktuální trendy v PZI, je zřejmě nejlepším zdrojem pravidelná a rozsáhlá analýza UNCTAD, *World Investment Report 2016*. Je ovšem třeba upozornit, že statistiky tohoto typu nejsou bez rizik. Sám UNCTAD upozorňuje, že data bývají zkreslena tzv. „firemními rekonfiguracemi“, které se sice odrážejí v platební bilanci, ale nemají vliv na skutečný rozsah operací firmy.

*„Při zachycení přímých zahraničních investic vzniká otázka jejich ocenění. Toky přímých investic jsou sestaveny na základě provedených investičních transakcí, z čehož vyplývá jejich tržní ocenění. Od referenčního roku 2015 jsou vykazovány (v souladu s mezinárodními manuály ESA2010 a BPM6) hodnoty přeshraničních stavů základního kapitálu subjektů u kótovaných akcií nikoliv v účetní, ale v tržní hodnotě. U nekótovaných akcií a podílů tuzemských podniků v rámci přímé zahraniční investice se používá hodnota vlastního kapitálu v účetním ocenění“* (ČNB, 2015).

Za rok 2015 činily toky PZI globálně 1,76 bilionů dolarů, 766 mld. tvořily investice na zelené louce, 721 mld. fúze a akvizice. Příliv investic byl netypický v tom, že dominovaly vyspělé země, které tak získaly 55% podíl na celkových přílivech. I tak ale „celková bilance“ vyspělých zemí potvrzuje jejich dlouhodobou investorskou pozici, tj. odlivy jsou větší než přílivy. Vývoj PZI v primárním sektoru je silně závislý na vývoji cen primárních komodit, především ropy. Za rok 2015 došlo k posílení akvizic a fúzí v sektoru zpracovatelského průmys-

lu, přičemž služby mají nadále podíl na globálních zásobách PZI kolem 60 % (UNCTAD, 2017).

Další vývoj PZI ovšem není jasný. Jak potvrzuje UNCTAD i WTO, rozpadá se po Velké recesi známý „vzorec“, který ukazoval vazbu mezi mezinárodním obchodem a růstem světového produktu. Zatímco v letech předcházejících Velké recesi (tj. před rokem 2008) bylo možno vysledovat, že obchod rostl dvakrát až třikrát rychleji než světový produkt, tj. bylo možno pozorovat rostoucí internacionalizaci produkce, tento vzorec se po Velké recesi rozpadá. Je otázkou, do jaké míry jde o konjunkturální záležitost, ovšem rok 2015 nebyl rokem krizovým. Je možné, že se jedná o hlubší, restrukturalizační změnu, která by se samozřejmě musela odrazit i na vzorcích PZI, které jsou s obchodními vzorci úzce spjaty. Z objemu obchodu zbožím za rok 2015 (16 bilionů dolarů) ovšem dle údajů UNCTAD tvoří meziprodukty stále 7 bilionů dolarů. Nelze ovšem ignorovat změny v „továrně světa“, Číně, které souvisejí se změnou její hospodářské strategie. Není divu, že se objevuje řada úvah o tzv. *reshoringu*, tedy návratu firem do země původu, např. amerických<sup>3</sup>, či přímo o tom, že globalizace dosáhla svého vrcholu. Což by mělo na PZI a jejich toky dramatické dopady<sup>4</sup>.

### 3. Vymezení PZI a jejich dopady na hostitelskou zemi

Při vytváření statistiky přímých zahraničních investic se řídí centrální banky zemí V4 z vymezení **přímých zahraničních investic**, které je v souladu s mezinárodními standardy a požadavky OECD, ECB, EUROSTAT a MMF pro sestavování údajů platební bilance a mezinárodní investiční pozice, která je jejich součástí (IMF, 2009; Eurostat, 2017). Podle těchto standardů jsou přímé zahraniční investice vymežovány takto (IMF, 2009): „*Přímá za-*

*hraniční investice je taková přeshraniční investice, která odráží záměr rezidenta jedné ekonomiky (přímý investor) získat trvalou účast v subjektu (podnik přímé investice), který je rezidentem v ekonomice jiné než ekonomika přímého investora. Trvalá účast implikuje existenci dlouhodobého vztahu mezi přímým investorem a přímou investicí a významný vliv na řízení podniku.*

*Ukazatele PZI poskytují informace o mezinárodních investičních aktivitách formou majetkových účastí a s nimi spojených úvěrů a o výnosech plynoucích z takto investovaného kapitálu. Přímá investice zahrnuje jak původní transakci mezi oběma subjekty (přímý investor – podnik přímé investice), tak všechny následující kapitálové transakce mezi nimi a mezi přidruženými podniky, zapsanými i nezapsanými v obchodním rejstříku“ (ČNB, 2017a).*

Do PZI jsou zahrnovány jak přímo, tak i nepřímo vlastněné afilace, které je možné rozdělit, podle procentního podílu investora na základním kapitálu nebo hlasovacích právech, na **dceřiné společnosti** (více než 50% podíl), **přidružené společnosti** (10–50% podíl) a **pobočky** (100% vlastněná trvalá zastoupení nebo kanceláře přímého investora; pozemky a stavby přímo vlastněné nerezidentem; mobilní zařízení operující v ekonomice alespoň 1 rok).

Vycházeje z výše uvedeného pojetí, je možné PZI vymežit jako takové vynaložení peněžních prostředků, jehož účelem je založení, získání nebo rozšíření trvalých ekonomických vztahů investujícího tuzemce na podnikání v zahraničí nebo investujícího cizozemce na podnikání v tuzemsku. Z takto obecného vymezení PZI je možné vyvodit, že přímou zahraniční investicí není pouze vklad do základního kapitálu, ale zahrnuje i „všechny následující kapitálové transakce“ jak ve formě „reinvestovaného zisku“ tak i „ostatního kapitálu“. Reinvestovaný zisk je podílem přímého investora →

<sup>3</sup> *Hovoříme o období před nástupem amerického prezidenta Trumpa, který má na reshoringu značný zájem. Prozatím ale pozorujeme první náznaky návratu firem do USA — ovšem se zavedením silně automatizované výroby, která zřejmě přiláká nových pracovních míst nevytoří.*

<sup>4</sup> *UNCTAD dokonce odhadl, že 80 % současných obchodních toků se týká hodnotových řetězců a nadnárodních firem. Proto také uvádí, že obchod a investice jsou stranami jedné mince.*



→ na hospodářském výsledku, který nebyl repatriován formou dividend do zahraničí a ostatní kapitál zahrnuje přijaté a poskytnuté úvěry, včetně dluhových cenných papírů a dodavatelských úvěrů, mezi přímými investory a jejich dceřinými společnostmi, pobočkami a přidruženými společnostmi. Tyto úvěrové vztahy jsou zachyceny v mezipodnikových pohledávkách a závazcích.

Otázka, zda a jak podporovat příchod cizího kapitálu ve formě PZI, je jednou z důležitých otázek hospodářské politiky každé země. Problém je v tom, že jakákoliv kvantifikace jeho pozitivních či negativních důsledků na makroekonomické veličiny je dosti obtížná a v řadě případů i nemožná. Proto také není a ani nemůže být názorová jednotna na jeho optimální zapojení do národní ekonomiky. Umístit zjednodušeně výhody a nevýhody PZI do dvou jasných kategorií není tedy snadné. Již jen z toho důvodu, že celá problematika PZI je komplexně spjatá nejen s platební bilancí, ale jak naznačeno výše, i s vývojem mezinárodní dělby práce. Důležitá je podoba PZI, jejich sektorové rozložení, struktura hostitelské ekonomiky, její postavení v mezinárodní dělbě práce atd. Vzhledem k tomu, že příliv PZI je zdrojem řady přímých i nepřímých dopadů na hostitelskou zemi, je třeba jej posuzovat v komplexním měřítku, a snažit se analyzovat jejich dopady v dlouhém období.

Současné trendy, tak jak je potvrzuje i UNCTAD, ukazují, že zahraniční investoři vyhledávají spíše již dané komparativní výhody zemí, než aby je cíleně měnily. I když je rozhodování o umístění PZI (zejména v případě investic na zelené louce) komplexním fenoménem, v němž jistě hraje značnou roli také kvalita institucionálního zajištění, námitku „fixace“ komparativních výhod především v rozvojových zemích se surovinovým bohatstvím, nelze ignorovat.

Pokud jde o výhody PZI, často se na prvním místě uvádí zvyšování produktivity práce, jako důsledek zvýšení konkurenčního tlaku, kterému jsou vystaveny domácí firmy vstupem zahraničních investorů. Touto problematikou se zabývali Görg a Greenway (2003). Vstup zahraničních investorů

do hostitelské země umožňuje přístup k moderním technologiím, managementu, marketingovým a finančním praktikám, ke světovému know-how, posiluje kvalitu a kvantitu produkce domácích firem a propojuje tak domácí ekonomiku se světovým trhem. Jedná se vlastně o argument rozšíření náskoku (ve formě určité dovednosti) matky do zahraničí, kde je část této dovednosti předána a zároveň jsou využity domácí vhodné podmínky. PZI tedy částečně řeší domácí nedostatek, který může mít podobu nedostatku domácího kapitálu, nízké technologické úrovně apod. PZI mohou mít také „nabalovací“ efekt, tedy zvýšení atraktivity daného místa (země, regionu), který je následován dalšími investicemi. Ty mohou mít pozitivní účinky na ekonomický růst, zaměstnanost, poměr mezi investicemi a úsporami. Nezanedbatelné může být i zapojování domácích firem jako subdodavatelů pro zahraniční firmy. K pozitivnímu vlivu PZI na hospodářský růst se přiklání i Turkcan, Duman a Yetkiner (2008), kteří testovali endogenní vztah mezi PZI a ekonomickým růstem u 23 zemí OECD za období 1975–2004. Na základě analýzy dospěli k závěru, že příliv kapitálu v podobě PZI přispívá k ekonomickému růstu prostřednictvím zvyšování produktivity práce a zavádění nových technologií. Poukazují však na to, že na druhé straně mohou PZI ovlivnit ekonomiku hostitelské země negativně, neboť mohou zničit konkurenci a tím nežádoucím způsobem ovlivnit jejich vlastní cestu rozvoje. Na negativní dopady PZI na ekonomiku hostitelské země poukazují i Holland a Pain (1998), Djankov a Hoekman (1998), kteří poukazují na překážky u přelévání inovací a lidského kapitálu zahraničních firem do domácích podniků.

K pozitivům se také obvykle řadí vznik nových pracovních míst. Je třeba ovšem zdůraznit, že tento faktor má svou váhu především u PZI ve formě investic na zelené louce, zatímco u fúzí a akvizic dochází častěji spíše k likvidaci pracovních míst. Stejně tak je potřeba zvážit konkrétní sektor, kam PZI míří, protože může dojít k tomu, že příchod nadnárodní firmy zlikviduje domácí rozvíjející se ekonomické struktury. Tento názor najdeme

i u Benáček (2000), který upozorňuje na nepřátelské převzetí domácí firmy zahraniční firmou za účelem zničení konkurence. Této problematice se věnují také Aitken a Harrison (1999) když uvádějí, že domácí firmy často nemohou soutěžit s efektivnějšími zahraničními firmami a ukončují svoji činnost. Na druhé straně však dodávají, že tento efekt může být jen krátkodobý, neboť v dlouhodobém horizontu se může tato výhoda přenést na domácí firmy prostřednictvím mobility pracovních sil.

*Je zřejmé, že i když se zatím žádná země Visegradské čtyřky nepotýká s problémy vnější nerovnováhy, model založený na přímých zahraničních investicích již před zhruba deseti lety „dozrál.“ Pokud chtějí země Visegradu nadále pokračovat v konvergenci k zemím vyspělým, musí se s touto skutečností, jakožto i s doprovodnými jevy ve formě odlivu zisků z PZI, a také využívání vnitrofiremních cen, vypořádat.*

Ezat (2008) ale také dochází k závěru, že vytěšňování těchto málo efektivních firem může být pro ekonomiku hostitelské země za určitých podmínek pozitivní.

Problém vytěšňování domácích firem efektivnějšími zahraničními firmami může ale, při absenci vyvážené politiky vlády, vést až k rozměru tzv. závislé ekonomiky. Tedy ekonomiky, která nemá rozvinuté vlastní domácí struktury (resp. v méně atraktivních sektorech, které mají nižší přidanou hodnotu a mzdy) a jejíž růst i potenciál je tažen zahraničím. Takovýto stav s sebou přináší ztrátu ekonomické, ale i politické nezávislosti. Česká republika je takovou ekonomikou, jak ukazují také analytické materiály Úřadu vlády (Úřad vlády ČR, 2016).

Podobně opatrně je třeba hodnotit také rozvoj lidského kapitálu (management, moderní metody řízení). Opět velice záleží na konkrétní podobě PZI, sektoru, strategii domácí vlády apod. Problematikou vztahu mezi PZI a lidským kapitálem se zabývají Blomström a Kokko (2003). Podle těchto autorů byl v minulosti hospodářský růst spojován převážně s hromaděním kapitálu a pracovních sil.

Později (po roce 1970) došlo k přehodnocení tohoto přístupu a za hlavní růstový faktor ekonomického růstu začal být považován technický pokrok a jeho export prostřednictvím PZI. PZI jsou tím faktorem, který vytváří předpoklady pro přenášení nových poznatků vědy a výzkumu realizovaného nadnárodními společnostmi na pracovní sílu hostitelských zemí. Na druhé straně má úroveň lidského kapitálu v hostitelské zemi vliv i na to, jaké firmy přiláká a zda jsou schopny potenciál vyspělých

technologií využít. Příliv nových vyspělých technologií tak může výrazným způsobem přispět k rozvoji pracovních dovedností. Domácí firmy také mohou samy přispět ke zvýšení úrovně lidského kapitálu a to cestou větší spolupráce s nadnárodními společnostmi a investicemi do vzdělání. Touto problematikou se zabývají Aitken, Harrison a Hanson (1997). Jinou cestou zvyšování úrovně lidského kapitálu může být, u racionálně se chovajících nadnárodních společností jejich zájem a ochota zvyšovat produktivitu práce svých dodavatelů v hostitelské zemi třeba formou zadávání zakázek, které je budou motivovat k větší produktivitě, nebo organizováním vzdělávacích kursů pro tamní zaměstnance (Blalock a Gertler, 2008).

Vztahem mezi PZI a produktivitou práce se zabývají i Gorg a Bitzer (2005). Na základě analýzy dat 17 zemí OECD ukazují na značnou heterogenitu. V některých zemích, jako je Francie, Polsko, Švédsko, Velká Británie a USA, je vztah mezi produktivitou a PZI pozitivní, ale najde se i řada zemí, kde tomu je naopak. Týká se to například Německa, Španělska, Itálie a Norska. Dynamický efekt PZI na produktivitu domácích firem zkoumali Mer

→ levede, Schoors a Spatareanu (2010). Dospěli k závěru, že vstup zahraniční firmy má v krátkodobém horizontu negativní dopad na produktivitu místních konkurenčních firem, což je však kompenzováno v delším časovém horizontu. Na druhé straně mohou nadnárodní firmy stáhnout k matce ty nejkvalifikovanější a nejproduktivnější a takováto nežádoucí mobilita pracovní síly stávající velké rozdíly mezi zeměmi dále spíše upevní.

PZI jsou často spojovány s nárůstem exportní kapacity země, což se následně může odrazit v obchodní bilanci, či přímo výkonové bilanci. I když může být nárůst exportu masivní, neznamena to nutně také masivní přínos pro zemi – v případě, že dominuje koncentrace na práci ve mzdě, bude zatížena i importní strana bilance. V případě primárních komodit je zde hrozba cyklu „bust boom.“ Pozitivní dopad přílivu PZI na export hostitelské země může být eliminován znevýhodněním exportu při apreciaci domácí měny jako důsledku přílivu finančního kapitálu. Důležitá je i otázka, co se děje se ziskem, kterého dosahují zahraniční investoři v hostitelských zemích (viz část 6).

Vzhledem k nejednotnému názoru na dopady PZI na ekonomiky hostitelských zemí, neexistuje ani shoda v tom, zda by měl stát příliv PZI podporovat, omezovat nebo alespoň usměrňovat. I příznivci PZI jako nástroje modernizace ekonomiky uvádějí sektory strategického významu, které tvoří v rámci lákání PZI výjimku. Není vždy zcela zřejmé, resp. jsou u jednotlivých zemí rozdíly v chápání toho, co je považováno za strategický sektor, ale často do této kategorie patří základní infrastruktura, zbrojní průmysl apod.

Shoda mezi ekonomy panuje pouze v tom, že pokud by mělo dojít k podpoře přílivu kapitálu do země, měl by být preferován kapitál ve formě PZI před kapitálem dluhovým. Nespornou výhodou PZI oproti dluhovému kapitálu je skutečnost, že nezhoršuje zadluženost země, nelze ho vynakládat neefektivně a riziko neúspěchu nese investor. Navíc by podpora měla mít takovou formu, která by neznevýhodňovala domácí subjekty, čili aby byl respektován „princip rovného zacházení.“

#### 4. Stručná charakteristika skupiny V4

Visegrádská skupina (dále jen V4) vznikla dne 15. února 1991 na setkání prezidentů V. Havla, J. Antalla a L. Wałęsy v maďarském Visegrádu. Ve Visegrádské deklaraci si tehdejší tři členové skupiny vytkli za hlavní cíl plnou integraci do západních struktur. Po rozpadu Československa má Visegrádská skupina čtyři členy: Českou republiku, Maďarsko, Polsko a Slovensko. Visegrádská spolupráce není institucionalizována, funguje na principu pravidelného setkávání jejích představitelů na různých úrovních (od prezidentů a předsedů vlád až po expertní konzultace). Jednou ročně se koná oficiální setkání premiérů. V období mezi těmito summity vykonává vždy jedna ze zemí V4 předsednickou funkci. Hlavním účelem vzniku uskupení složeného ze zemí, které mají mnoho společného (nejen z hlediska historického nebo kulturního) je především spolupráce, která by jim umožnila lépe prosazovat své zájmy na celoevropské půdě, než kdyby vystupovaly samostatně.

K mnohým aktivitám V4 jsou přizvány také další země. Užší spolupráce byla navázána např. s Rakouskem, Slovinskem, zeměmi Beneluxu či Japonskem. Nejde ani o opoziční projekt vůči evropské integraci, naopak spolupráce zemí V4 měla být jakýmsi testem jejich připravenosti na vstup do Severoatlantické aliance (dále NATO) a Evropské Unie (dále EU) a posléze do západoevropských integračních struktur. Jako první ze zemí střední a východní Evropy (SVE) podepsaly země V4 již v roce 1991 s ES asociační dohody. V tomto roce také vzniklo další významné seskupení sestávající ze zemí V4, a to Středoevropská zóna volného obchodu (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*). V jejím rámci docházelo postupně k liberalizaci vzájemného obchodu a odbourání cel a kvót. Následně došlo k rozšíření CEFTA o další státy SVE, a to o Slovinsko, Bulharsko a Rumunsko. Po vstupu zemí V4 do EU k 1. 5. 2004 nedošlo k rozpadu tohoto uskupení a to i přesto, že jeho hlavní počáteční cíl byl naplněn. Spolupráce se naopak ještě posílila. Jako nový záměr bylo stanove-

no posílení identity středoevropského regionu v rámci EU a obhajování regionálních zájmů. Nejedná se tedy o integrační uskupení – jedinou pevnou organizační strukturou V4 je Mezinárodní visegrádský fond, který byl založen v roce 2000 s cílem napomáhat rozvoji kulturní spolupráce, vědecké výměně, výzkumu a spolupráci v oblasti školství, výměně mládeže a rozvoji přeshraniční spolupráce. V současné době můžeme hovořit o jistém oživení skupiny V4 z hlediska politického významu, především v otázce migrační krize, kde členské státy V4 zastávají podobné postoje, např. v odmítání tzv. systému kvót. Z hlediska evropské integrace je nutné podotknout, že tři ze čtyř členských zemí mají dále svou vlastní měnu (koruna, forint, zloty), pouze Slovensko v roce 2009 přistoupilo do eurozóny.

Vzhledem ke sledované problematice vnější rovnováhy a PZI, je vhodné stručně analyzovat ekonomické postavení zemí V4. Kromě Polska se jedná o středně velké ekonomiky v evropském kontextu. Československo, Polsko i Maďarsko patřily k relativně nejvyspělejšími zemím<sup>5</sup> (spolu s vý-

chodním Německem) bývalého východního bloku. Výchozí transformační podmínky byly opět relativně nejlepší v případě Československa. Československá ekonomika vykazovala na rozdíl od Polska a Maďarska malé vnější nerovnováhy a především zanedbatelné zahraniční zadlužení. Naopak, Polsko a Maďarsko se ocitly v situaci, kdy byly nuceny část svých privatizačních příjmů použít na umoření zahraničního dluhu vzniklého nepovedenými reformními snahami v 70. a 80. letech. Ačkoliv v přístupu jednotlivých zemí k reformnímu procesu existovaly rozdíly – vzpomeňme v tomto ohledu na rozpad Československa<sup>6</sup>, který tyto rozpory kodifikoval na úrovni politické i geopolitické – nutně se vyskytovaly určité společné znaky, dané načasováním transformace do počátku 90. let, tedy do období nadvlády neoliberalních přístupů<sup>7</sup>. Najdeme dva základní znaky u transformujících se zemí: (1) hluboký propad ekonomicky (tzv. transformační šok); a (2) nutnost hledání nového postavení v mezinárodní dělbě práce, která byla zvýrazněna rozpadem RVHP (Myant a Drahoukoupil, 2013).

Tabulka č. 1 » Stručná ekonomická komparace zemí V4 za rok 2016

Země	Počet obyvatel	HDP na hlavu	BÚ/HDP	X/HDP	Podíl PZI na HDP	Podíl PZI v zahraničí na HDP
ČR	10,55	18,286	1,10 %	83,0 %	60 %	10 %
SR	5,43	16,499	0,36 %	93,5 %	46 %	3 %
Maďarsko	9,84	12,778	4,32 %	90,7 %	63 %	20 %
Polsko	37,97	12,316	-0,30 %	49,6 %	40 %	5 %

Pozn.: HDP v USD a v běžných cenách daného období

Pozn.: X/HDP pro rok 2015

Pramen: IMF (2017), World Bank, OECD

<sup>5</sup> Podrobněji k průběhu transformace jednotlivých zemí viz Švihlíková, Zechowsky a Terem (2013).

<sup>6</sup> Zatímco Polsko se zpočátku vydalo radikální (skokovou) cestou a později svůj postup poněkud korigovalo, Maďarsko se stalo spíše příkladem gradualistického přístupu k reformám.

<sup>7</sup> V té době neoliberální přístupy zcela opanovaly pole a návrhy např. J Stiglitze byly v pozadí. Vzpomeňme proto na slogany jako „skok do tržní ekonomiky“, které vlastně předurčovaly, že zavedení tržní ekonomiky je věc dosti snadná. Ve všech zmíněných případech to vedlo k podcenění institucionálního rámce ekonomiky. Nejde ovšem jen o slogany, dominující tzv. Washingtonský konsenzus byl politikou jak Světové banky, tak i Mezinárodního měnového fondu, které měly k dispozici dostatečně reálné nástroje pro jeho prosazení.

I když tedy byla výchozí pozice zemí V4 poněkud odlišná, tak strukturální podobnost a také relativní blízkost Německu, které se po znovusjednocení stává gravitačním centrem ekonomického integračního procesu, vedly k podobným politikám. S výjimkou Polska, které se může spolehnout na větší domácí trh, jsou ostatní tři země orientovány dosti proexportně, což s sebou nutně neslo přímé zahraniční investice. Maďarsko a ČR byly považovány za „šampiony“ v přílivu investic, Slovensko se připojilo později po změně domácí politické situace (odchod V. Mečiara). Přehled vybraných ukazatelů charakterizujících V4 nabízí následující tabulka č. 1.

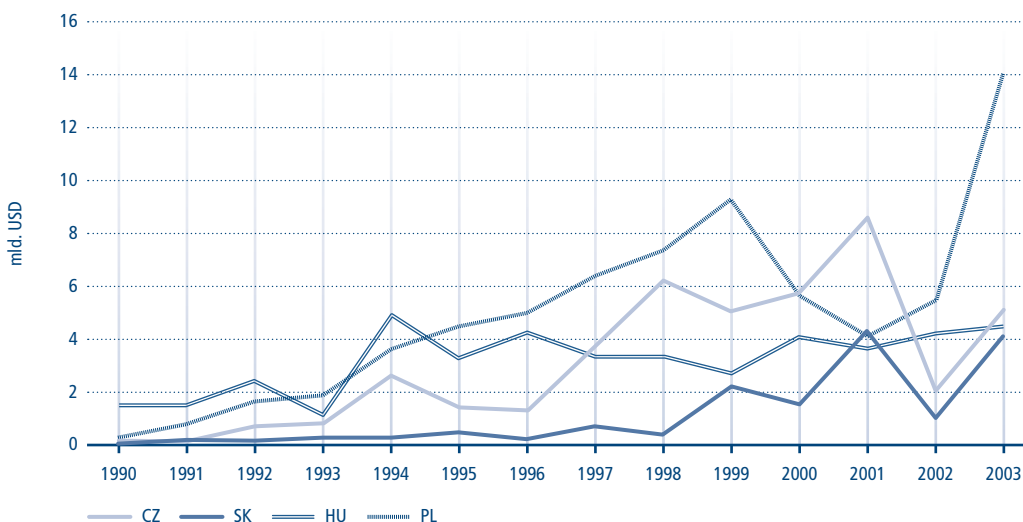
## 5. Příliv PZI do zemí V4 v transformačním období do roku 2004

V prvních letech transformačního procesu nebyl příliv PZI do zemí V4 nijak citelný a čemž vypovídají údaje v obrázku č. 1, který zachycuje příliv PZI v období od roku 1990 do roku 2003, ze kterého je ale současně evidentní rostoucí trend počínaje ro-

kem 1993. Trh zemí V4 s 65 mil. obyvatel (spotřebitelů) vyhledávali zahraniční investoři zpočátku ve snaze získat rozhodující podíl na trhu. Na druhé straně tu byli spotřebitelé lační po kvalitnějším zboží a službách od západních sousedů. Po investicích motivovaných snahou o ovládnutí trhu nastoupily investice vyhledávající efektivitu a tak se dostavil efekt známý jako „sněhová koule“. Velcí investoři přitahovali další investory a to nejen dodavatele, ale i konkurenty a návazně na to přicházely i společnosti nabízející spotřebitelům a firmám doplňkové služby a zboží (Srholec, 2004). Trhy zemí V4 nebyly pro zahraniční investory něčím zcela neznámým, neboť řada zahraničních firem již v předchozím období na tyto trhy pronikla.

Země východní Evropy se staly vyhledávanými lokalitami pro zahraniční investory nejen kvůli výhodné geografické poloze vzhledem k vyspělým trhům západní Evropy, levně kvalifikované pracovní síle, relativně kvalitní infrastruktuře, ale také především díky nízké míře politického rizika, právnímu prostředí a nízké míře korupce (Bradshaw, 2005). To země V4 splňovaly a navíc svoji roli se-

**Obrázek č. 1 » Příliv PZI do zemí V4 v letech 1990–2003 (v mld. USD)**



Pozn.: Údaje o ČR a SK jsou k dispozici až od roku 1993.  
Pramen: TheGlobalEconomy.com (2017)

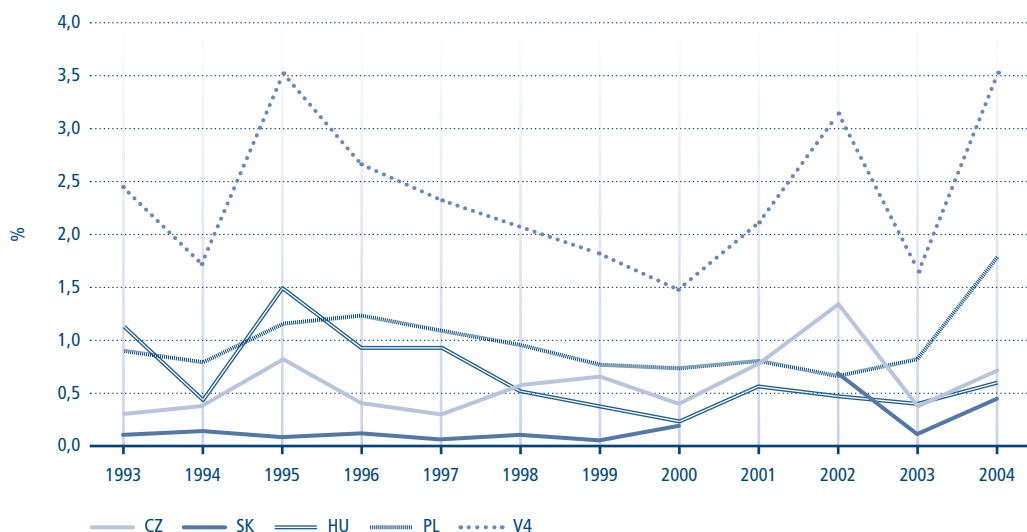
hrála i přístupová jednání s EU zakončená v roce 2004. Kromě uvedených faktorů se země V4 dostaly do hledáčku zahraničních investorů od poloviny devadesátých let z důvodu privatizace. Právě privatizace hrála prioritní roli v nárůstu podílu zemí V4 na světových PZI. O podílu zemí V4 na světovém objemu PZI vypovídá obrázek č. 2.

Z obrázku č. 2 nelze vysledovat jednoznačný růstový trend v daném období. Podíl V4 na světovém objemu PZI se pohyboval od 1,5 % v roce 1994 do 3,5 % v letech 1995 a 2000. Velký podíl na růstu PZI měla skutečnost, že všechny země V4 postupně do roku 2000 založily agentury pro podporu zahraničních investic (Bandelj, 2008), neboť si uvědomily, že úspěšná a rychlá transformace nebude možná bez účasti cizího kapitálu. Nemalou roli sehrály i investiční pobídky, kterými se jednotlivé země snažily nalákat zahraniční investory. Polsko a Maďarsko tento nástroj hojně využívaly již od poloviny devadesátých let, v Česku a na Slovensku se s podporou PZI začalo o něco později, a to od roku 1998, respektive 2000 (Srholec, 2004)

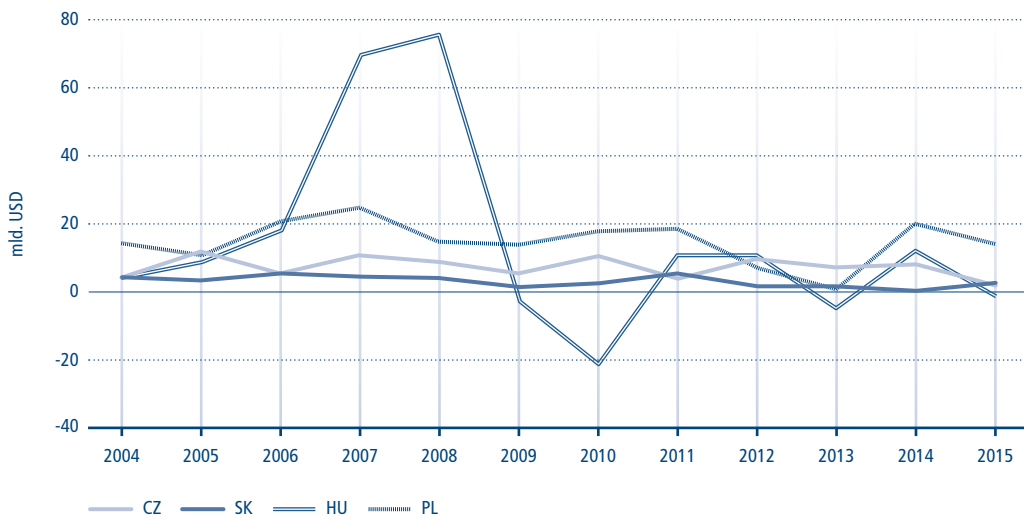
Investiční pobídky postupně poskytovaly všech-

ny země V4 i když různou formou a intenzitou. Zpravidla šlo o nabídky různých finančních výhod ať už ve formě slevy na daních z příjmů právnických osob, dotací na nová pracovní místa nebo školení a rekvalifikace. Poskytování pobídek nebylo automatické, ale bylo vázáno na zákonné podmínky, jako je investování určité minimální částky do majetku, minimální výše investice do nového strojního zařízení, minimální počet nově vytvořených pracovních míst, spolupráce s místními dodavateli a jiná omezení, která navíc byla často regionálně a odvětvově diferencovaná. Investiční pobídky byly poskytovány nejen ve finanční formě, ale i formou převodu pozemků a související infrastruktury za symbolickou cenu nebo hmotné podpory na pořízení majetku. Na příliv PZI do zemí V4 nesporně pozitivně působilo i zavedení devizové směnitelnosti v roce 1995 (Česká republika a Slovensko) a v roce 1996 (Maďarsko a Polsko), dále vstup do OECD (ČR v roce 1995, Slovensko 2000, Maďarsko a Polsko v roce 1996) a v neposlední řadě i vstup do Evropské unie v roce 2004.

**Obrázek č. 2 » Podíl zemí V4 na světovém objemu PZI v období 1993–2004 (v %)**



Pramen: TheGlobalEconomy.com (2017)

→ **Obrázek č. 3 » Příliv PZI do zemí V4 v letech 2004–2015 (v mld. USD)**

Pramen: TheGlobalEconomy.com (2017)

## 6. PZI v jednotlivých zemích V4 po vstupu do EU

Jak vyplývá z obrázku č. 1, nebyl příliv PZI do tehdejšího Československa nijak výrazný a stejně tomu bylo ještě i v prvních letech po jeho rozdělení. Česká republika nabízela zahraničním investorům celkem stabilní makroekonomické prostředí, vyspělou průmyslovou tradici, nízkou míru inflace a nízké náklady na pracovní sílu při relativně vysokém stupni její kvalifikace. To se ale ukázalo záhy za nedostačující hlavně z dlouhodobého hlediska, vzhledem k podmínkám nabízeným zahraničním investorům ostatními středoevropskými zeměmi, především Maďarskem a Polskem, které navíc začaly už koncem osmdesátých let s politikou podpory PZI. Situace se výrazně změnila v souvislosti s restitucemi a privatizací.

Zahraniční kapitál směřoval v první polovině devadesátých let na oživení restituovaných podniků a na kapitálové podíly do privatizovaných firem. Rovněž vznikaly i nové firmy, a to ve formě

dceřiných společností. V roce 1997 byl zaznamenán pokles PZI, ale už v následujícím roce došlo k jejich růstu oproti předchozímu roku a k výraznému nárůstu došlo i v roce 1999. Důvodem bylo usnesení vlády č. 298/1998 o investičních pobídkách a také podpora vzniku průmyslových zón. Investiční pobídky upravené zákonem č. 72/2000Sb. a navazujícím zákonem č. 19/2004 Sb. měly nemalý podíl na přílivu PZI v letech 2001 a 2002 (privatizace Transgas, a. s., telekomunikace, velké banky). V polovině nového tisíciletí došlo, jak vyplývá z obrázku č. 3, k propadu, který může být důsledkem jednak finanční krize a nedostatkem volného kapitálu, ale důvodem mohla být i skutečnost, že ve všech zemích V4 byl z velké části vyčerpán potenciál pro další příliv privatizačních PZI a snížil se i prostor pro velké investice na zelené louce.

Příliv PZI na Slovensko nebyl v devadesátých letech rovněž nijak citelný a to především z důvodu ne příliš dobře rozjeté privatizace za vlády premiéra Mečiara. Ta se sice dotkla asi třetí čtvrtiny státních podniků, z nichž část zůstala v rukách domácích investorů, ale vlivem špatného managementu jich



řada skončila v úpadku (Pogátsa, 2009). Nestabilní právní i podnikatelské prostředí a pozdější zavádění investičních pobídek na Slovensku (zákon č. 565/2001) měly hlavní podíl na nepřilíši výrazném přílivu PZI, a tak se Slovensko zařadilo v přílivu PZI na poslední místo ve skupině V4. Po zavedení investičních pobídek došlo i tady k většímu přílivu PZI, a to vstupem zahraničního partnera do několika strategických podniků a bank. Příliv PZI pak pokračoval i v následujících letech s tím, že jak bylo uvedeno výše, v polovině nového tisíciletí došlo k propadu zřejmě z důvodu nedostatku volného kapitálu jako důsledku finanční krize.

Maďarsko se od ostatních zemí V4 liší už jen tím, že s podporou PZI začalo už v sedmdesátých letech a následně v roce 1988 začalo s přímým prodejem státních podniků do rukou zahraničního kapitálu (Bandelj, 2008), neboť tuto formu zvolilo jako hlavní cestu privatizace, na rozdíl od ostatních zemí V4. Velký význam měly i investice na zelené louce. Zahraniční investory lákalo Maďarsko už od počátku osmdesátých let investičními pobídkami a to zakládáním bezcelních zón, ve kterých následně vznikalo nejvíce investičních projektů (Sass, 2004). Jako první ze skupiny V4 zavedlo (již v roce 1990) investiční pobídky pro zahraniční investory ve formě daňových úlev a postupně také ve formě finanční podpory na vytvoření pracovních míst a rekvalifikaci pracovní síly. Do konce roku 1995 bylo již 40 % bývalého státního majetku v držení zahraničních subjektů (Engerer, 2001). Koncem devadesátých let však příliv investic do Maďarska začal zpomalovat. Docházelo dokonce k tomu, že zahraniční investoři přesouvali své investice do jiných zemí. Byl to důsledek rozhodnutí vlády z roku 2002 o padesátiprocentním navýšení mezd ve státní správě, což vedlo k celkovému zvýšení nákladů na pracovní sílu. Zvláště odchod počítačové firmy IBM (výroba pevných disků) do jihovýchodní Asie, byl veřejností vnímán velice negativně (Srholec, 2004). Na rozdíl od ostatních zemí V4 se podařilo Maďarsku využít zahraničního kapitálu v zájmu jeho rovnoměrného rozdělení do jednotlivých sektorů, nepodařilo se jim však

dosáhnout většího zapojení domácích firem do dodavatelských řetězců zahraničních investorů, což vedlo k tomu, že některé domácí firmy nebyly schopny obstát v náročné konkurenci a trh opustily.

Polsko, které mohlo nabídnout zahraničním investorům trh se 38 mil. spotřebiteli, levnou pracovní silou a zásobami nerostných surovin, nedovedlo tuto devizu v prvních letech transformačního procesu dostatečně zhodnotit. Proti této výhodě totiž stála špatná infrastruktura a pomalý proces privatizace, které byly příčinou toho, že Polsko, co do přílivu PZI v přepočtu na obyvatele oproti ostatním zemím V4 výrazně zaostávalo, a to i přesto, že pomyslné dveře otevřelo zahraničním investorům už v průběhu osmdesátých let. V počátečním období, a to až do roku 1993, příplývaly do Polska investice vyhledávající trh (Zorska, 2005). Od poloviny devadesátých let to byly investiční pobídky ve formě celních úlev a daňových výhod včetně finančních dotací na nová pracovní místa, které lákaly zahraniční investory (Witkowska, 2007). Zlomovým rokem byl rok 2000, kdy došlo k výraznému propadu přílivu PZI a ke změně trendu došlo až po vstupu Polska do EU. Příčiny je možné spatřovat ve zdrženlivém přístupu státu k privatizacím, které byly v ostatních zemích hlavním motivem pro vstup zahraničních investorů. I Polsko sice zprivatizovalo několik velkých podniků, které se dostaly do rukou zahraničních investorů (telekomunikace), nicméně silné odbory vyvíjely často velký tlak proti této cestě privatizace (Bandelj, 2008).

Z obrázku č. 3 vyplývá, že příliv PZI do jednotlivých zemí V4 nemá jednoznačný trend, což má jak subjektivní tak i objektivní příčiny. Prioritní je zřejmě ve všech sledovaných zemích vliv privatizace, která probíhala v jednotlivých zemích s jinou rychlostí a intenzitou. Svoji nepopiratelnou roli sehrály investiční pobídky zaváděné sice také ve všech zemích, ale v každé z nich v jiných formách a s rozdílnými výhodami pro zahraniční investory. V této souvislosti je nutné uvést i to, že na růst PZI v jednotlivých zemích po roce 1993 měla vliv i změna metodiky vykazování PZI v platební bilan-

ci. Od tohoto roku jsou do PZI vedle kapitálových podílů zahrnovány i reinvestované zisky a ostatní kapitál ve formě úvěrů poskytovaných mateřskou firmou dceřiným společenstvem.

### 7. Dopad PZI na platební bilanci zemí V4

PZI mají svůj odraz v platební bilanci a to jak na běžném tak finančním účtu. Na běžném účtu ovlivňují bilanci prvotních důchodů, na které jsou zachyceny výnosy z přímých zahraničních investic v podobě repatriovaného zisku, reinvestovaného zisku a výnosů z úvěrů poskytovaných mateřskou firmou dceřině společnosti, nacházející se v hostitelské zemi. Na finančním účtu vystupují ve formě základního kapitálu, reinvestice zisku a ostatního kapitálu, kterým jsou úvěry poskytované mateřskou firmou dceřině společnosti. Z toho vyplývá, že pokud do dané země připlývá velký objem zahraničního kapitálu v podobě PZI a to se týká i zemí V4, pak lze očekávat, že tyto země se budou dlouhodobě potýkat s problémem pasivního salda bilance prvotních důchodů, které ovlivňuje saldo běžného účtu. O stavu PZI v zemích V4 ke konci roku 2016 vypovídá tabulka č. 2, která obsahuje také údaje o podílu PZI na HDP a na jednoho obyvatele.

Podíl salda běžného účtu na HDP je důležitý indikátor, pro který je stanovena limitní hranice 5 %, jejíž překročení je analyticky vnímáno, jako určitý varovný signál propuknutí měnové krize. O vývoji podílu salda běžného účtu (BÚ) na HDP v zemích V4 v období 2000 až 2015 vypovídá následující obrázek č. 4. Z obrázku č. 4 vyplývá, že žádná ze sledovaných zemí V4 nemá od krizového období da-

tované rokem 2008 s plněním sledované limitní hodnoty podílu salda BÚ na HDP žádný problém. Dokonce Maďarsko (od roku 2010), Slovensko (od roku 2012) a Česká republika (od roku 2014) vykazují aktivní saldo běžného účtu. Přesto, že údaje o vývoji tohoto indikátoru v zemích V4 je možné považovat za uspokojivé, je jeho skutečná výše negativním způsobem ovlivněna zahrnováním reinvestovaného zisku do výnosů z PZI. Pokud bychom zohlednily reinvestovaný zisk a přičetli ho k vykazovanému saldu běžného účtu, tak by sledovaný indikátor nesporně vykazoval u všech zemí podstatně příznivějších hodnot.

Aktivní saldo běžného účtu ovšem neznamená, že se země V4 nebudou dlouhodobě potýkat s problémem pasivního salda bilance prvotních důchodů, kde dominují důchody z PZI, jak ve formě reinvestovaného tak i repatriovaného zisku. Vliv přílivu PZI na prohlubování schodku bilance prvotních důchodů roste s hodnotou stavu PZI a růstem jejich výnosnosti. Po vysokém přílivu PZI je tedy možné očekávat že, sice s několikaletým zpožděním, ale s určitostí, bude následovat i stejně razantní růst výnosů z těchto investic a jejich odliv do zahraničí, s negativním dopadem na saldo běžného účtu. Na počátku životnosti investic bývá jen část těchto výnosů repatriována do zahraničí a větší část je reinvestována. S růstem reinvestovaného zisku zpravidla souběžně dochází k poklesu přílivu kapitálu v podobě nových PZI, případně i k odlivu deviz v důsledku přesunu stávajících investic do zahraničí.

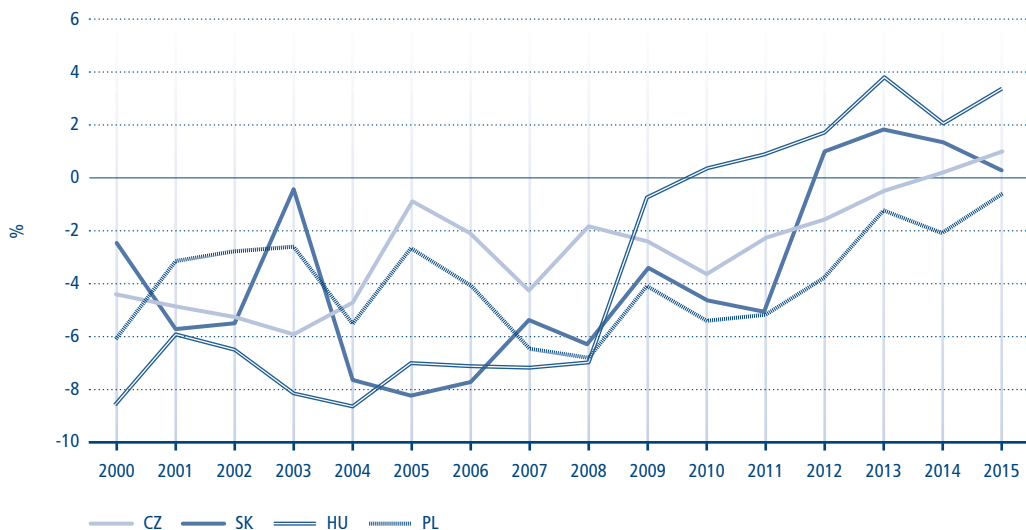
Hodnocení vnější rovnováhy pomocí salda BÚ a jeho podílu na HDP proto vyžaduje analýzu příčin jeho vzniku a způsobu financování. Pokud by

Tabulka č. 2 » Indikátory PZI v zemích V4 ke konci roku 2016

	ČR	SR	Maďarsko	Polsko
Stav PZI (v mil. eur)	132 510	51 255	232 258	212 104
Podíl PZI na HDP (v %)	60	46	63	40
PZI na 1 obyv. (v eurech)	12 559	9 439	23 603	5 586

Pramen: ČNB, NBS, NBP, MNB — centrální banky zemí V4

Obrázek č. 4 » Vývoj podílu salda BÚ na HDP zemí V4 v období 2000–2015 (v %)



Pramen: TheGlobalEconomy.com (2017)

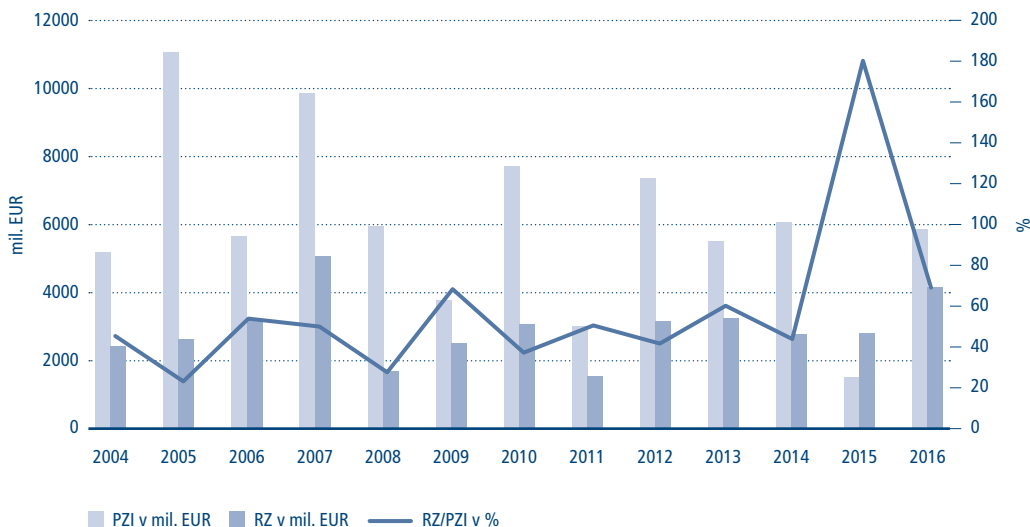
saldo BÚ bylo financováno nedluhovým kapitálem ve formě přímých zahraničních investic (základní kapitál a reinvestice zisku), nemusí ani překročení limitní hranice podílu salda BÚ na HDP být vnímáno jako náznak možné měnové nestability. Reinvestovaný zisk se promítne na finančním účtu jako závazek hostitelské země vůči zahraničí z titulu zvýšení PZI. Z tohoto pohledu můžeme reinvestice zisku chápat jako relativně stabilní a bezpečné zdroje financování deficitu běžného účtu. Existuje sice určité riziko toho, že i nedluhové financování by se mohlo změnit na dluhové. Proto také někteří ekonomové (Helisek, 2004) nabádají k větší obezřetnosti už v tom případě, kdy se indikátor podílu salda na HDP avizované hranici blíží, neboť není vyloučeno, že by nemohlo dojít k náhlému poklesu přílivu PZI, nebo dokonce k jejich odlivu z hostitelské země, případně k většímu odlivu výnosů v podobě dividend na úkor reinvestice zisku. K odlivu PZI do jiné země může dojít po vyčerpání výhod z investičních pobídek, nebo v důsledku nejistoty ohledně dalšího ekonomického a politického vývoje v hostitelské zemi. Odliv PZI může být i dů-

sledkem jejich životního cyklu (Mandel a Tomšík, 2006).

Při analýze vnější rovnováhy je tedy nutné vycházet především z příčin pasivního salda BÚ a tedy faktorů, které ovlivňují poptávku po devizách. Na BÚ jsou operace, které reálnou poptávku po devizách neovlivňují a nepředstavují tak hrozbu z hlediska tlaku na depreciaci domácí měny. Mezi tyto operace patří právě reinvestovaný zisk, který je tou součástí výnosů z PZI zachycených na bilanci prvotních důchodů, která neodplývá do zahraničí, ale je použita v hostitelské zemi k rozšíření stávající investice.

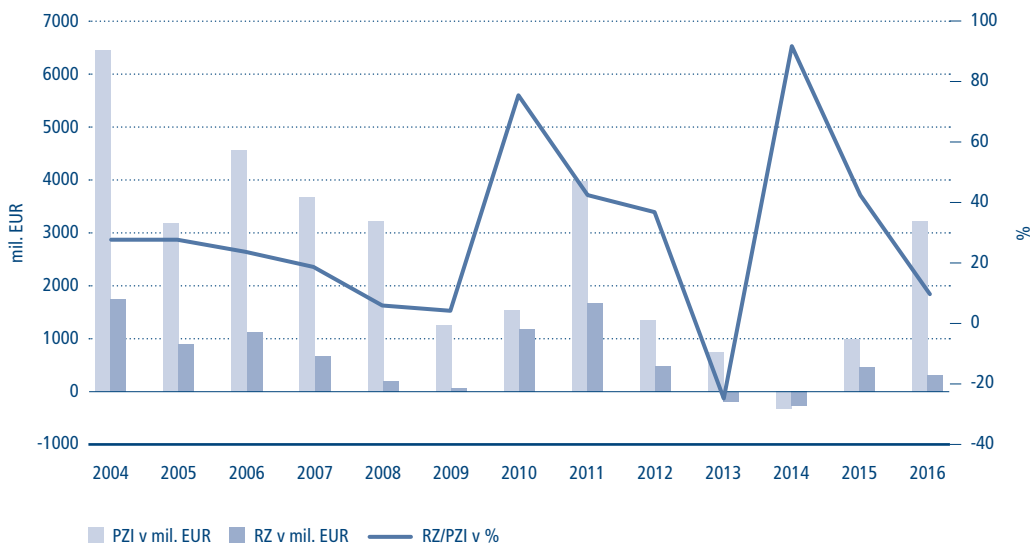
Vykazování reinvestovaného zisku v bilanci prvotních důchodů je v souladu s metodikou MMF pro sestavování platební bilance již od roku 1993 (manuál 5). Reinvestovaný zisk tak navyšuje schodek bilance prvotních důchodů a tím i deficit BÚ. Tato operace však nepředstavuje reálný tok deviz a neohrožuje vnější rovnováhu. Jde pouze o účetní navýšení deficitu běžného účtu platební bilance, který je v tomto případě vyrovnán navýšením přímých zahraničních investic. O podílu reinvestova-

→ **Obrázek č. 5** » Přímé zahraniční investice, reinvestovaný zisk a jeho podíl na PZI v České republice v období 2004–2016



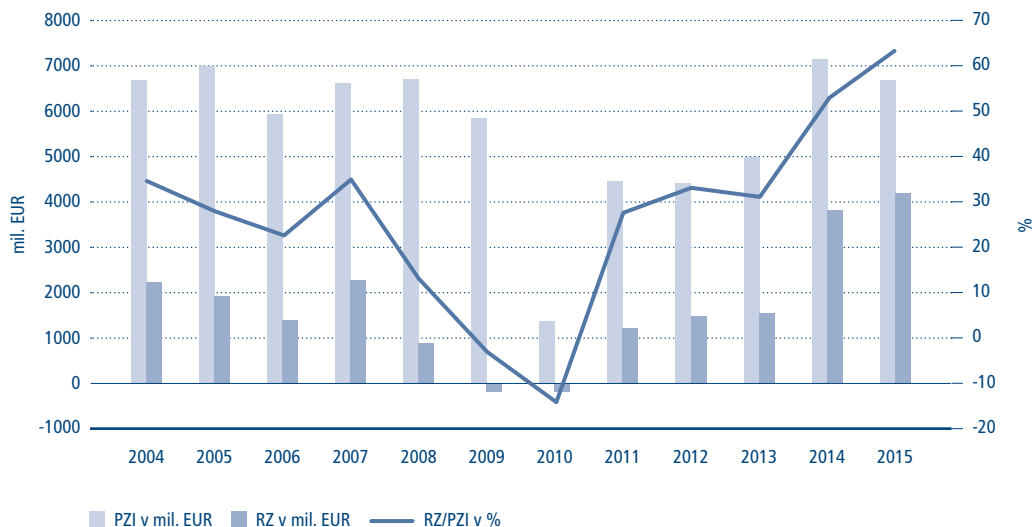
Pramen: ČNB (2017b), statistika platební bilance

**Obrázek č. 6** » Přímé zahraniční investice, reinvestovaný zisk a jeho podíl na PZI na Slovensku v období 2004–2016



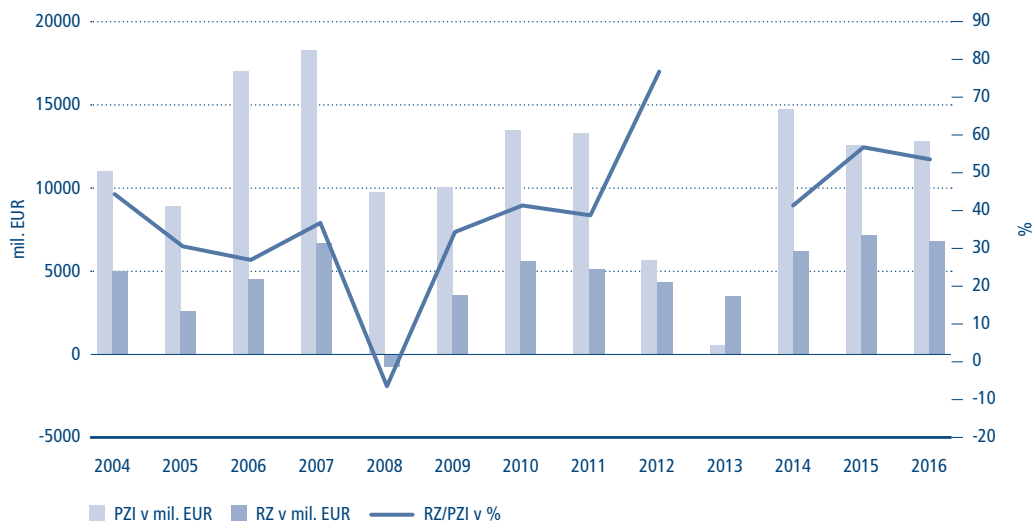
Pramen: NBS (2017), statistika platební bilance

**Obrázek č. 7** » Přímé zahraniční investice, reinvestovaný zisk a jeho podíl na PZI v Maďarsku v období 2004–2015



Pramen: MNB (2017), statistika platební bilance

**Obrázek č. 8** » Přímé zahraniční investice, reinvestovaný zisk a jeho podíl na PZI v Polsku v období 2004–2016



Pozn.: rok 2013 byl z důvodu velkého podílu RZ/PZI (533%) v obrázku vynechán.

Pramen: NBP (2017), statistika platební bilance

→ něho zisku na PZI v zemích V4 vypovídají následující obrázky č. 5 až č. 8.

Z uvedených obrázků není zřejmý u žádné ze zemí V4 jednoznačný trend vývoje podílu RZ na PZI nicméně na Slovensku a Maďarsku je průměr za sledované období pod 30 %, v Polsku 37 %, pouze v ČR je tento podíl větší než 50 %. To by mohlo nasvědčovat tomu, že ve všech zemích V4 byl z velké části vyčerpán potenciál pro další příliv privatizačních PZI a snížil se i prostor pro velké investice na zelené louce a hlavní vlna PZI z devadesátých let se dostala do třetí fáze svého životního cyklu, kdy začíná převažovat repatriovaný zisk nad reinvestovaným.

Reinvestovaný zisk není ale jedinou položkou, která ovlivňuje saldo BÚ, ale nepředstavuje reálnou poptávku po devizách. Obdobný charakter mají z tohoto pohledu i vyplacené dividendy, které neopustí hostitelskou ekonomiku a jsou uloženy jejich příjemci jako depozitum nebo jsou investovány do dluhopisů či akcií jiných firem. Rozhodování těchto investorů je ovlivněno makroekonomickými veličinami jako je úrokový diferenciál, očekávané zhodnocení cizí měny a jinými faktory včetně ekonomické a politické stability, které mají vliv na ochotu investorů investovat v hostitelské zemi

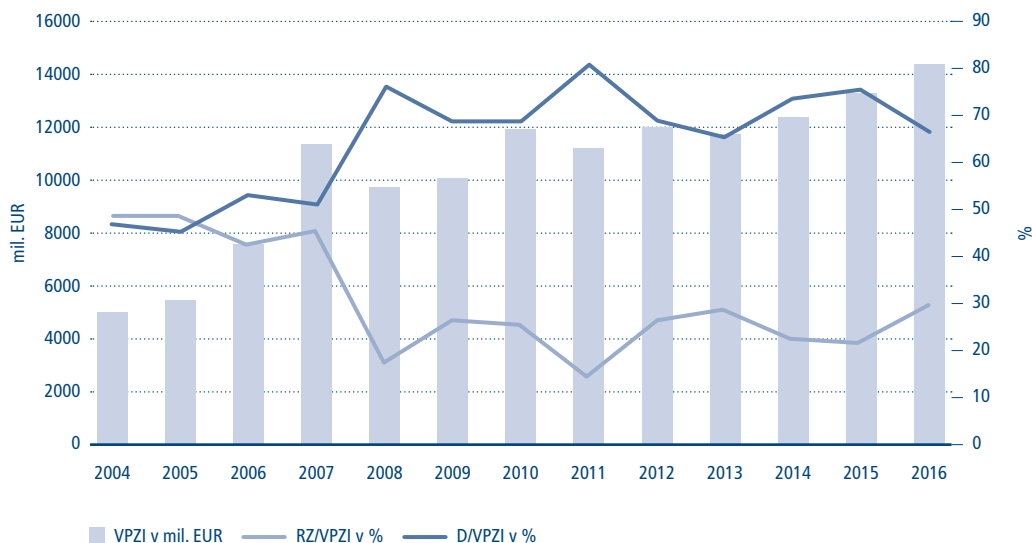
Vedle sledování podílu RZ na PZI je důležité z hlediska vnější rovnováhy sledovat i to, co se děje s výnosy z PZI. Část je zpravidla reinvestována a část repatriována do zahraničí. Pokud zahraniční investor vytvořený zisk reinvestuje, tak tato část výnosů sice neopouští hostitelskou zemi, ale zvyšuje stávající objem PZI, které pak generují další tržby a tedy i vyšší výnosy, jež odplývají do zahraničí. Druhá část zisku je ve formě dividend vyplácena akcionářům. Důležité tedy je, jak se vyvíjí a jaký lze očekávat vývoj vztahu mezi reinvestovaným a repatriovaným ziskem. Tento poměr je výsledkem působení celé řady faktorů, mezi kterými dominuje samotný objem PZI v hostitelské zemi. „Čím větší podíl stavu přímých zahraničních investic na velikosti ekonomiky (měřeno hrubým domácím produktem) země dosahuje, tím větší množství

peněz může být při mezinárodně požadované ziskovosti investic reinvestováno zpět do ekonomiky“ (Brada a Tomšík, 2004, s. 319).

Relace mezi reinvestovaným a repatriovaným ziskem je závislá na „finančním životním cyklu investice“. Ten se skládá ze tří fází, počínaje realizací investice, přes tvorbu zisku až po jeho rozdělení na reinvestovaný zisk a dividendy. V první fázi, kdy dochází k realizaci investice v hostitelské zemi, je investice ztrátová, vzhledem k vysokým pořizovacím nákladům. Délka tohoto období závisí na druhu investice. Nejdelší je u investic na zelené louce. Kratší bývá u investic realizovaných formou akvizic, fúzí nebo do stávajících provozních kapacit. Ve druhém období životního cyklu dochází k přechodu od ztráty k zisku. S růstem výkonnosti a konkurenceschopnosti podniku investoři reinvesticemi rozšiřují stávající výrobní kapacity, aby získali větší podíl na trhu. Podíl vyplacených dividend na celkových výnosech je v této fázi malý, případně nejsou dividendy vypláceny vůbec. Teprve ve třetím stadiu životního cyklu roste podíl vyplacených dividend na celkových výnosech. Tyto fáze jsou závislé nejen na druhu investice, ale i očekávání zahraničních subjektů, která jsou ovlivněna celou řadou faktorů, mezi které patří růst HDP v hostitelské zemi, daňový systém, mezinárodní dohody o ochraně investic a zamezení dvojímu zdanění, náklady na pracovní sílu, stupeň konkurence na trhu, cenové vlivy na trhu, rating země a jeho očekávaný vývoj, systém finanční podpory přílivu přímých zahraničních investic aj. (Brada a Tomšík, 2004).

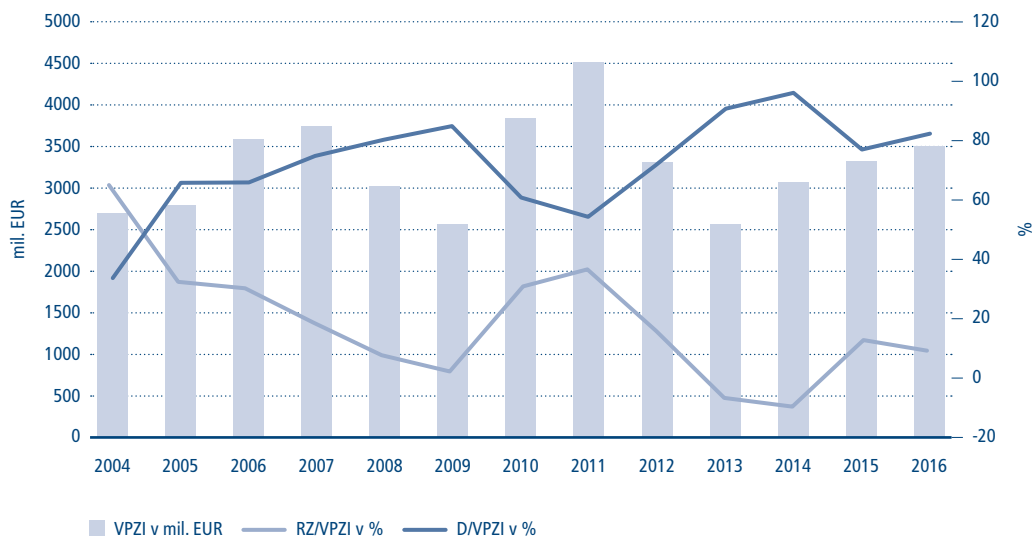
V Dubrovniku se v červenci 2017 konala konference, věnovaná konvergenci zemí střední, východní a jihovýchodní Evropy k zemím vyspělejší. Poul Thomsen, který je ředitelem evropského oddělení MMF, v úvodním projevu mimo jiné uvedl, že transformující se ekonomiky vykazují po Velké recesi snížení potenciálu svého růstu, což je faktor ohrožující konvergenci. Kromě toho jsou méně pozitivní i podmínky externí, tedy ekonomická situace ve vyspělých ekonomikách. Thomsen se tedy zaobíral tím, že modely, ustanovené

**Obrázek č. 9** » Vývoj podílu reinvestovaného zisku (RZ) a dividend (D) na výnosech z PZI (VPZI) v České republice v období 2004–2016 (v %)



Pramen: ČNB (2017b), statistika platební bilance

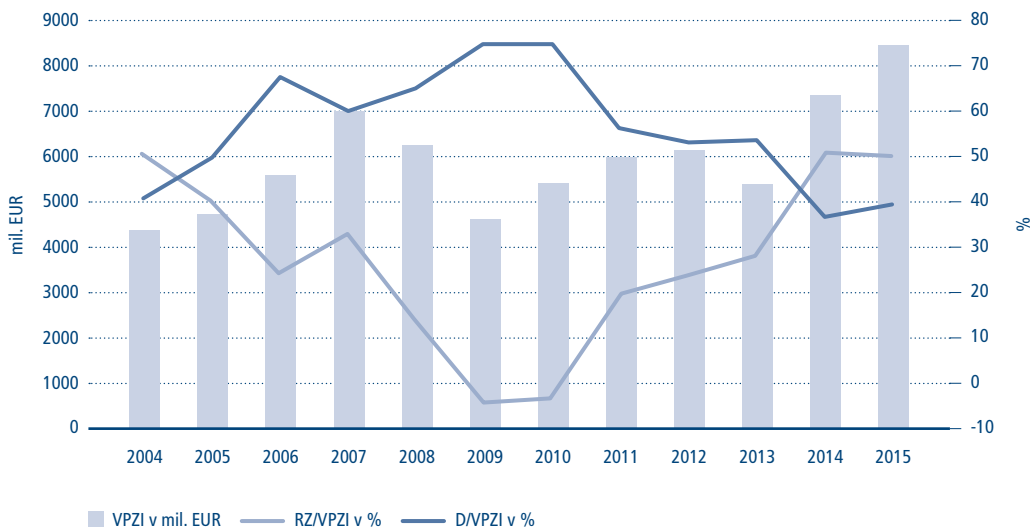
**Obrázek č. 10** » Vývoj podílu reinvestovaného zisku (RZ) a dividend (D) na výnosech PZI (VPZI) na Slovensku v období 2004–2016 (v %)



Pramen: NBS (2017), statistika platební bilance

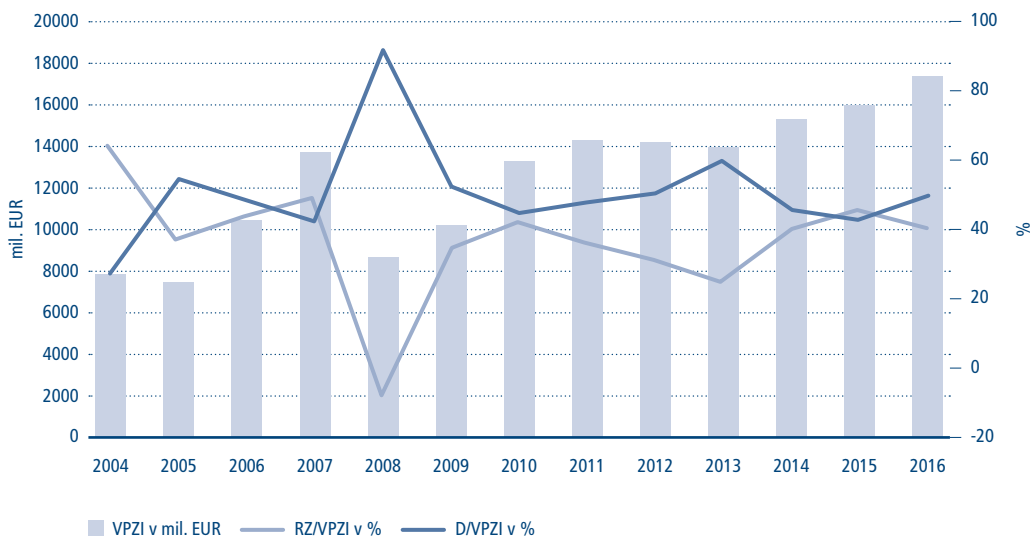


→ **Obrázek č. 11** » Vývoj podílu reinvestovaného zisku (RZ) a dividend (D) na výnosech PZI (VPZI) v Maďarsku v období 2004–2015 (v %)



Pramen: MNB (2017), statistika platební bilance

**Obrázek č. 12** » Vývoj podílu reinvestovaného zisku (RZ) a dividend (D) na výnosech z PZI (VPZI) v Polsku v období 2004–2016 (v %)



Pramen: NBP (2017), statistika platební bilance

v průběhu transformace, jsou vyčerpány a je potřeba hledat nové možnosti (Thomsen, 2017).

Prozkoumejme nyní, jaký je stav v zemích V4 z hlediska dozrání investic, což může indikovat nálehavost při hledání nového modelu. Podívejme se nejprve na „dozrání“ PZI, které můžeme vnímat i jako bod protnutí reinvestovaného zisku a dividend, kdy v následujících obdobích je odliv dividend vyšší, než reinvestovaný zisk. Tento jev nastal v České republice v roce 2006 (obrázek č. 9), na Slovensku v roce 2005 (obrázek č. 10). Pro obě země přitom platí, že následně je trend, byť s výkyvy jasný. Reinvestovaný zisk je nižší, než odliv dividend ze země, což platí až do aktuálního období. Vidíme tedy, že podobnost ekonomik se projevila. Podobné PZI „dozrály“ téměř ve stejnou dobu. Co se politické reflexe tohoto fenoménu týká, byla politická reakce rychlejší na Slovensku (minulá Ficova vláda), v ČR se materiály na vládní úrovni, vyjadřující znepokojení nad tímto jevem, objevily až u vlády současně.<sup>8</sup>

Maďarský vývoj je poněkud komplikovanější. Z uvedeného obrázku č. 11 vyplývá, že PZI dozrávají zhruba stejně jako v ČR a SR. I následný vývoj je podobný: odliv dividend je větší než reinvestované zisky. Ale následně se obě dvě křivky protnou znovu, a sice v roce 2013, kdy ale reinvestované zisky převýší odliv dividend. Z toho můžeme usoudit, že maďarský vývoj není tak interpretačně jasný jako v případě ČR a Slovenska. Zároveň to otevírá otázky o formulacích a prioritách hospodářské politiky, ať již z hlediska zdanění, či nasycenosti ekonomiky investicemi. Je to o to zajímavější, že Maďarsko má z V4 jednoznačně nejvyšší podíl PZI jak k HDP, tak i na obyvatele. Otevírají se tím otázky vhodné pro další výzkum.

Polsko vypadá nepřehledně (obrázek č. 12), ale ve skutečnosti i zde dochází k dozrání investic kolem roku 2005. následně se sice objevuje několik výkyvů, kdy reinvestované zisky převáží nad odlivem dividend, ale dlouhodobý trend je jasný — od-

liv dividend převyšuje reinvestované zisky, přestože se nejedná o tak na první pohled patrný vývoj, jako v ČR a SR.

V každém případě jak repatriovaný, tak reinvestovaný zisk mají svůj odraz v bilanci prvotních důchodů a zhoršují saldo běžného účtu platební bilance. Negativní bilanci prvotních důchodů, která je charakteristická pro tranzitivní ekonomiky by bylo možné vylepšit vývozem investic do zahraničí. Ten však výrazným způsobem zaostává za jejich přílivem. Tento sám o sobě nepříznivý trend má ještě jednu negativní konsekvenci, a to ve formě daňových úniků, kterému nahrává proces globalizace doprovázený nebývalým stupněm rozvoje informačních technologií. To vše v součinnosti s nedokonalou legislativou umožňuje zakládání zahraničních společností v daňových rájích, a to i po internetu, a vytváření prostoru pro daňové úniky.

Nejde však jenom o samotné daňové úniky, které s PZI souvisejí, ale je tady i problém kalkulovaných cen dceřiným společenstvem za dodávky komponentů, poskytování úvěrů za nadstandardních úrokových sazeb a jiných více či méně legálních forem snižování zisku, které umožňují nadnárodním korporacím vyhýbat se zdanění. O jaké částky se jedná, není možné, vzhledem k chybějící evidenci této stínové ekonomiky přesně stanovit, ale i v případě ČR by se mohly pohybovat v řádu desítek miliard. Jediným možným řešením tohoto globálního problému by mohlo být vytváření mezinárodně účinných standardů informací o daňové správě a boje s práním špinavých peněz.

Při hodnocení vlivu PZI na vnější rovnováhu nelze opomenout jejich dopad na výkaz Investiční pozice země (IPZ). Ta zachycuje stav finančních aktiv a pasiv rezidentů dané země vůči nerezidentům, sestavovaný k určitému datu, a podle šestého manuálu pro sestavování platební bilance (BPM6) je tomuto indikátoru věnována velká pozornost, neboť poskytuje důležité informace o vlivu vnějšího prostřední na vnitřní ekonomiku dané země. →

<sup>8</sup> Viz materiály Úřadu vlády, např. *Odliv zisků jako symptom vyčerpaného hospodářského modelu, 2014.*

→ **Tabulka č. 3 » Investiční pozice vůči zahraničí zemí V4 ke konci roku 2016 (v mil. EUR)**

	Aktiva	Pasiva	Saldo IPZ	PZI	Podíl PZI na celkových pasivech
ČR	199 680	243 185	-43 505	132 510	54%
SR	62 889	109 510	-46 621	51255	47%
Maďarsko	324 238	393 293	-69 055	232 258	59%
Polsko	233 889	492708	-258 819	212 104	43%

Pramen: Eurostat — <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Struktura aktiv a pasiv v IPZ je shodná se strukturou finančního účtu platební bilance. Aktiva jsou pohledávky dané země vůči zahraničí (věřitelská pozice) a majetek domácích subjektů v zahraničí (majetková pozice) a na straně pasiv vystupují závazky vůči zahraničním subjektům (dlužnická pozice) a majetek zahraničních subjektů v domácí ekonomice (majetková pozice). Jak vyplývá z tabulky č. 3, vykazuje investiční pozice ve všech zemích V4 ke konci roku 2016 pasivní saldo. Celková pasiva, jsou ve všech zemích V4 významným způsobem ovlivněna stavem PZI (majetková pozice). Tento podíl se pohybuje kolem 50 % (ČR a SR), v případě Polska je to 43 % a Maďarska 59 %.

Pasivní saldo investiční pozice zemí V4, které je z velké části způsobeno stavem PZI, nelze hodnotit pozitivně, ale také na druhé straně to nemusí mít pouze negativní dopad na danou ekonomiku. Vždy záleží na tom, jakým způsobem jsou PZI v dané ekonomice využity, čili jaká je jejich efektivnost. Pokud by PZI přispívaly ke zvyšování produkčních kapacit v hostitelské zemi, vedly by k zefektivnění výroby a ke zvyšování produktivity práce, bylo by možné jejich celkový efekt hodnotit jako pozitivní i přes zhoršující se investiční pozici země. Naopak při neefektivním či spekulativním využití investic se spolu se zhoršující investiční pozicí dostává země do problémů. Zde je nutné uvést, že záporné saldo IPZ není pouze výsledkem stavu PZI ale ovlivňují ho i závazky vůči zahraničí (dlužnická pozice), kde z hlediska vnější rovnováhy hraje důležitou roli časová a sektorová struktura zahraničního dluhu. V každém případě nic ne-

mění na tom, že jak přímé tak portfoliové a ostatní investice zachycené na finančním účtu platební bilance, tak jejich stav v IPZ jsou spojeny s velkými odlivy výnosů do zahraničí a to je problém, se kterým se budou země V4 dlouhodobě potýkat.

## 8. Závěr

Článek nabídl komparaci přímých zahraničních investic z hlediska vnější rovnováhy v zemích Visegradské čtyřky. Přímé zahraniční investice hrály v transformaci zemí V4 klíčovou roli. Můžeme konstatovat, že právě tyto země se do mezinárodní dělby práce včlenily pomocí tohoto nástroje. Přímé zahraniční investice byly spojeny s rozšířením a modifikací exportní kapacity ekonomik.

Právě z hlediska mezinárodní dělby práce článek dodává také globální kontext vývoje přímých zahraničních investic. Za zmínku stojí změna „vzorce“ mezi HDP a obchodem, která se dotýká také PZI. Kromě toho UNCTAD i další organizace upozorňují na postupný, rozšiřující se vliv tzv. reshoringu, neboli návratu výrobních kapacit především z asijských zemí zpět do zemí vyspělých. Tento vývoj souvisí s přechodem výroby na intenzivnější automatizaci.

V další části jsme představily přímé zahraniční investice a jejich výhody, ale i rizika, která s sebou pro hostitelskou zemi přinášejí. Rozhodnutí o eventuální podpoře PZI patří mezi klíčové prvky hospodářské politiky.

Následuje komparace zemí Visegradu z hlediska přílivu PZI do ekonomik, z něhož je patrné, že

Polsko mělo problémy využít potenciál svého rozsáhlého trhu, zatímco Maďarsko mělo s PZI podstatně delší zkušenosti, sahající ještě před rok 1989. V ČR se systematická podpora pro PZI objevila až po selhání cesty „domácího kapitalismu“ ke konci 90. let.

Z hlediska vnější rovnováhy byl teoreticky rozebrán vliv reinvestovaných zisků, které se sice dle metodiky nacházejí v bilanci prvotních důchodů, ovšem nepředstavují reálný odliv deviz a je proto vhodné data o tuto kategorii – zkoumáme-li vnější rovnováhu a její udržitelnost – očistit. Žádná ze zemí Visegradu nevykazuje vysoké deficity běžného účtu, některým se dokonce v posledních letech podařilo dosáhnout přebytků běžného účtu (ČR), u některých zemí se objevují výkyvy (Slovensko).

Uvedená data by mohla nasvědčovat tomu, že ve všech zemích V4 byl z velké části vyčerpán potenciál pro další příliv privatizačních PZI a snížil se i prostor pro velké investice na zelené louce a hlavní vlna PZI z devadesátých let se dostala do třetí fáze svého životního cyklu, kdy začíná převažovat repatriovaný zisk nad reinvestovaným.

Právě vyčerpanost modelu založeného na PZI tvoří závěrečnou část článku. Vzhledem k aktuálnímu tématu konvergence transformujících se zemí k zemím vyspělým, byla věnována pozornost „dozrání“ PZI a dalším otázkám, které tento zlomový bod představuje. Zjistily jsme, že dozrání in-

vestic zasáhlo země Visegradu v relativně shodnou dobu, byť vývoj Maďarska je komplikovanější a otevírá řadu dalších otázek. Jedním z možných vysvětlení vymykajícího se maďarského vývoje je intenzivní využívání tzv. vnitrofiremních cen, které nejsou v bilanci prvotních důchodů zachyceny.

Je nicméně zřejmé, že i když se zatím žádná země Visegradské čtyřky nepotýká s problémy vnější nerovnováhy, model založený na přímých zahraničních investicích již před zhruba deseti lety „dozrál.“ Pokud chtějí země Visegradu nadále pokračovat v konvergenci k zemím vyspělým, musí se s touto skutečností, jakožto i s doprovodnými jevy ve formě odlivu zisků z PZI (a také využívání vnitrofiremních cen) vypořádat. Jak naznačila konference k problematice konvergence transformujících se zemí v Dubrovniku, otevírají se nová témata a úkoly v oblasti hospodářské politiky.

Vzhledem k současné podobě mezinárodní dělby práce, která se odehrává dominantně, jak uvedeno výše, v sítích hodnotových řetězců, resp. nadnárodních firem, jsou právě PZI jedním z nástrojů (a často jediným), jak se vůbec do takové sítě dostat. Klíčové dále je, na jaké pozici se daná firma (potažmo celá ekonomika) v této síti ocitne, a jaká přidaná hodnota ji v tomto procesu připadne. Jedná se o klíčový faktor, který bude zásadním způsobem ovlivňovat životní standard a možnosti dalšího rozvoje v této zemi.

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] AITKEN, B., HARRISON, A.E.: Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela. *The American Economic Review*, 1999, 89(3), pp. 605–618.
- [2] AITKEN, B., HARRISON, A.E., HANSON, G.: Spillovers, foreign investment, and export behavior. *Journal of International Economics*, 1997, 43(1–2), pp. 103–132
- [3] BANDELJ, N.: *From Communists to Foreign Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*. Oxford: Princeton University Press, Oxford, 2008.
- [4] BENÁČEK, V.: Přímé zahraniční investice v české ekonomice: praxe, teorie a aplikace. *Politická ekonomie*, 2000, 48(1), s. 7–24.
- [5] BITZER, J., GORG, H.: *The Impact of FDI on Industry Performance. Research Paper Series*. Lancaster: European Trade and Study Group, 2005. [online]. Available from: <<http://www.etsg.org/ETSG2005/papers/gorg.pdf>>.
- [6] BLALOCK, G., GERTLER, P.J.: Welfare gains from foreign direct investment through technology transfer to local suppliers. *Journal of International Economics*, 2008, 74(2), pp. 402–421.

- [7] BLOMSTRÖM, M., KOKKO, A.: *Human Capital and Inward FDI. Working Paper 167*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 2003. [online]. Available from: <<https://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0167.pdf>>.
- [8] BRADA, C.J., TOMŠÍK, V.: Zahraniční investice a náchylnost k měnovým krizím: zkušenosti tranzitivních ekonomik. *Politická ekonomie*, 2004, 52(3), s. 313–329.
- [9] BRADSHAW, M. J.: Foreign direct investment and economic transformation in Central and Eastern Europe. In *Foreign Direct Investment and Regional Development in East Central Europe and the former Soviet Union: A Collection of Essays in Memory of Professor Francis*. Aldershot: Ashgate, 2005, pp. 3–20.
- [10] ČNB: *Statistika platební bilance*. Praha: Česká národní banka, 2015. [online]. Dostupné z: <[https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_2015\\_CZ.pdf](https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_2015_CZ.pdf)>.
- [11] ČNB (2017a): *Přímé zahraniční investice za rok 2015*. Praha: Česká národní banka, 2017. [online]. Dostupné z: <[https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_2015\\_CZ.pdf](https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_2015_CZ.pdf)>.
- [12] ČNB (2017b): *Statistika platební bilance*. Praha: Česká národní banka, 2017. [online]. Dostupné z: <[https://www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/index.html](https://www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/index.html)>.
- [13] DJANKOV, S., HOEKMAN, B.: *Avenues of Technology Transfer: Foreign Investment and Productivity Change in the Czech Republic*. London: Centre for Economic Policy Research, 1998. [online]. Available from: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.467.3264&rep=rep1&type=pdf>>.
- [14] ENGERER, H.: *Privatization and Its Limits in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Publishers, 2001.
- [15] EUROSTAT: *Investment position*. Luxemburg: Eurostat, 2017. [online]. Available from: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_investment\\_position\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_investment_position_statistics)>.
- [16] EZAT, E.: The impact of foreign direct investment (FDI) on domestic firm's product and service quality in Czech Republic. *Studia Universitatis Babe-Bolyai, Negotia*, 2008, 53(1), pp. 135–146.
- [17] GÖRG, H., GREENAWAY, D.: *Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?* Discussion Paper No. 944. Bonn: The Institute for the Study of Labor, 2003. [online]. Available from: <<http://ftp.iza.org/dp944.pdf>>.
- [18] HELÍSEK, M.: *Měnová krize (empirie a teorie)*. Praha: Professional Publishing, 2004.
- [19] HOLLAND, D., PAIN, N.: *The Diffusion of Innovations in Central And Eastern Europe: a Study of the Determinants and Impact of Foreign Direct Investment*. London: National Institute of Economic and Social Research, 1998. [online]. Available from: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.156.9930&rep=rep1&type=pdf>>.
- [20] IMF: *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. Washington: International Monetary Fund, 2009.
- [21] IMF: *World Economic Database*. Washington: International Monetary Fund, 2017. [online]. Available from: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>>.
- [22] LAMY, P.: *The Doha round marks a transition from the old governance of the old trade order to the new governance of a new trade order*. Geneva: World Trade Organization, 2010. [online]. Available from: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl173\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl173_e.htm)>.
- [23] MANDEL, M., TOMŠÍK, V.: Přímé zahraniční investice a vnější rovnováha v tranzitivní ekonomice: aplikace teorie životního cyklu. *Politická ekonomie*, 2006, 54(6), s. 723–741.
- [24] MNB: *Hungary's Balance of Payments*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 2017. [online]. Available from: <<http://www.mnb.hu/en>>.

- [25] MERLEVEDE, B., SCHOORS, K., SPATAREANU, M.: *FDI Spillovers and the Timing of Foreign Entry. Discussion Paper Series*. Leuven: LICOS – Centre for Institutions and Economic Performance, 2010. [online]. Available from: <<http://www.econ.kuleuven.be/licos/publications/dp/dp267.pdf>>.
- [26] MYANT, M., DRAHOKOUPIL, J.: *Tranzitivní ekonomiky. Politická ekonomie Ruska, východní Evropy a střední Asie*. Praha: Academia, 2013.
- [27] NBS: *Štatistika platobnej bilancie*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2017. [online]. Dostupné z: <<http://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/statistika-platobnej-bilancie/platobna-bilancia>>.
- [28] NBP: *Statystyka bilansu płatniczego*. Warszawa: Narodowy Bank Polski, 2017. [online]. Dostupné z: <[http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/m\\_poz\\_inwest.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/m_poz_inwest.html)>.
- [29] POGÁTSA, Z.: Tatra Tiger growth miracle or belated recovery? *Acta Oeconomica*, 2009, 59(4), pp. 377–390.
- [30] SASS, M.: FDI in Hungary – the first mover’s advantage and disadvantage. *EIB Papers*, 2004, 9(2), pp. 62–90.
- [31] SRHOLEC, M.: *Přímé zahraniční investice v České republice: Teorie a praxe v mezinárodním srovnání*. Praha: Linde, 2004.
- [32] STIGLITZ, J.: *Jiná cesta k trhu: hledání alternativy k současné podobě globalizace*. Praha: Prostor, 2003.
- [33] ŠVIHLÍKOVÁ, I.: *Přelom. Od Velké recese k Velké transformaci*. Bratislava: Inaque.sk, 2014.
- [34] ŠVIHLÍKOVÁ, I., ZECHOWSKY, S., TEREM, P.: (2013): *Political and Economic Features of Transformation Processes in the Czech Republic, Poland and Hungary*. Prague: Professional Publishing, 2013.
- [35] THEGLOBALECONOMY.COM: *Global Economic Indicators*. Atlanta: TheGlobalEconomy.com, 2017. [online]. Available from: <<http://www.theglobaleconomy.com/>>.
- [36] THOMSEN, P.M.: *Reaccelerating Convergence in Central, Eastern and Southeastern Europe – The Role of Governance and Institutions*. [online]. Washington: International Monetary Fund. Available from: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/11/sp71117-reaccelerating-convergence-in-central-eastern-and-southeastern-europe>>.
- [37] TURKCAN, B., DUMAN, A., YETKINER, I.H.: How does FDI and economic growth affect each other? The OECD Case. In *Proceedings of the International Conference on Emerging Economic Issues in a Globalizing World*. Izmir: Izmir University of Economics, 2008, pp. 21–40.
- [38] UNCTAD: *Trade and Development Report, 2017*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2017.
- [39] ÚŘAD VLÁDY ČR: *Analyza odlivu zisků: Důsledky pro českou ekonomiku a návrhy opatření*. Praha: Úřad vlády ČR, 2016. [online]. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Analyza-odlivu-zisku.pdf>>.
- [40] WITKOWSKA, J.: Foreign direct investment in the changing business environment of the European Union’s new member states. *Global Economy Journal*, 2007, 4(1), pp. 1–30.
- [41] ZORSKA, A.: Foreign direct investment and transformation. Evolutions and impacts in the Polish economy. *Eastern European Economics*, 2005, 43(4), pp. 52–78.

## ABSTRAKT

Článek se zabývá zeměmi Visegradu, tedy Českou republikou, Slovenskem, Maďarskem a Polskem v kontextu přílivu přímých zahraničních investic (PZI) do těchto zemí a následných dopadů těchto investic na vnější rovnováhu zemí z pohledu platební bilance. Nejprve je pro kontext dodán celkový, globální rámec vývoje PZI, následně jsou PZI vymezeny definičně z hlediska platební bilance a vyjádřeny možné přínosy, jakožto →

- *i rizika pro hostitelskou zemi. Výběr zemí V4 umožňuje, vzhledem k jejich podobné historii, jakož i ekonomické struktúře a průběhu transformace, porovnání vlivu PZI na jejich vnější rovnováhu. Tato rovnováha je výsledkem působení celé řady faktorů, které ovlivňují vztah mezi devizovou nabídkou a poptávkou a tím mohou vyvolávat tlaky na apreciaci či depreciaci domácí měny. Jde především o operace související s přílivem PZI a jejich dopady na bilanci prvotních důchodů ve formě repatriovaných a reinvestovaných zisků. Článek nabízí detailní pohled na vnější rovnováhu zemí V4 a identifikuje dozrání modelu těchto ekonomik, který spočívá právě v přímých zahraničních investicích. Tím také upozorňuje na omezení tohoto modelu a na budoucí úkoly, které před zeměmi V4 stojí.*

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*Přímé zahraniční investice; platební bilance; reinvestovaný zisk; repatriovaný zisk*

**Comparison of FDI Influence in Visegrad Countries on the External Balance from the View of the Balance of Payments****ABSTRACT**

*The article deals with the Visegrad countries, e.g. the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland in context of the inflow of foreign direct investment (FDI) into these countries and the following impacts of these investments on the external balance of the countries from the view of the balance of payments. First for the overall context the global overview of FDI development is presented, further the FDI are defined in the framework of the balance of payments, possible benefits as well as risks for the host country are analyzed. The choice of V4 countries enables, regarding their similar history and economic structure as well as transformation process, comparison of FDI on their external balance. This balance is the consequence of many factors, which affect the relation between foreign exchange supply and demand, thus causing pressures on appreciation or depreciation of the domestic currency. This regards mostly operations connected with the FDI inflow and their impacts on the balance of primary income in the form of repatriated and reinvested profits. The article offers a detailed view of the external balance of the V4 countries and identifies the maturing of the model of these economies, which depends largely on the foreign direct investment. Thus it also shows the limits of this model and further tasks that lie before the V4 countries.*

**KEYWORDS**

*Foreign direct investment; the balance of payments; reinvested profits; repatriated profits*

**JEL CLASSIFICATION**

*E58, F21, F34*





# Metody regulatorního hodnocení: aplikace na případu nařízení ES č. 1907/2006 REACH

► Ing. Šimon Buryan » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze<sup>1</sup>; simon.buryan@vse.cz

## \* 1. Úvod

Vyhodnocování politik a konkrétních regulací je přední oblastí aplikace společenských věd v oblasti veřejného sektoru. Samotné hodnocení regulace slouží dalším procesům, které mají zlepšovat regulaci a tedy napomáhat zavádět efektivnější správu věcí veřejných.

Tato práce sleduje jednotlivé metody regulatorního hodnocení. Jsou diskutovány „top-down“ a „bottom-up“ přístupy hodnocení, tak i jednotlivé metody zohledňující časové hledisko: ex-ante, průběžné (interim) a ex-post hodnocení.

Po stránce jednotlivých metod je diskutována metoda analýzy nákladů a přínosů, metoda nákladové efektivity. S ohledem na specifika jednotlivých regionů je sledováno také vyhodnocení vlivů regulace v Evropské Unii, přístup OECD a americké agentury EPA k regulatornímu hodnocení.

Výstupy diskutovaných metod jsou sledovány na případu nařízení ES č. 1907/2006 REACH. Nařízení REACH mělo zpřístupnit informace o chemických látkách, jejichž vlastnosti nebyly známy. Lepší informace měly pak vést ke snížení negativních

dopadů chemikálií na lidské zdraví a životní prostředí.

Dané nařízení bylo předmětem široké diskuze a byla vypracována řada studií analyzující dopad tohoto nařízení na jednotlivé subjekty. Nařízení REACH je platné od r. 2007 a reguluje postupně všechny chemické látky produkované v EU. Od května 2018 bude nařízení REACH pokrývat všechny vyráběné či dovážené látky v objemu větším jak 1 tuna za rok na jednoho výrobce resp. dovozce.

Hodnocení nařízení REACH poukazuje na zvýšení dostupnosti dat. Nicméně nové informace spíše vedly k lepšímu stanovení potenciálních rizik chemikálií. Nedošlo tak ke kýženému snížení množství toxinů, kterým jsou vystavováni spotřebitelé, zaměstnanci a životní prostředí.

## 2. Metody regulatorního hodnocení

Sledovat, jestli daná regulace vede ke kýženému cíli a jaký má vlastně regulace dopad na regulované subjekty, je důležitým procesem, protože umožňuje identifikovat oblasti, kde regulace neplní své cíle. Dále také může docházet k nechtěným dopa-

<sup>1</sup> Výsledky této publikace byly dosaženy za pomoci štedré podpory výzkumného grantu VŠE Praha — FMV: číslo zakázky — IG271036, číslo projektu — 36/2016, název projektu — Metodologie ekonomického, politického a právního hodnocení zavádění environmentálních inovací do praxe.

dům regulace (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 4). Hodnocení regulace tedy patří k důležitým kontrolním mechanismům veřejného sektoru.

Metody hodnocení regulace můžeme rozdělit na základě časového hlediska. Specifikujeme pak metody (Šauer et al., 2009, s. 42–43):

- ex-ante,
- průběžné (interim),
- ex-post.

Ex-ante hodnocení je určeno pro podporu přípravy nových legislativních návrhů a politik. Tento proces je důležitým z toho ohledu, že díky němu lze vytipovat a analyzovat alternativní scénáře, posoudit efektivitu a efektivnost možností, a diskutovat jednotlivé scénáře po stránce nákladů (Farrow a Scott, 2011, s. 3–4). Ex-ante hodnocení v posledním desetiletí zažívá dynamický vývoj a je často ze zákona vymáháno před přijetím vlastní politiky. Na úrovni Evropské Unie (EU) a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) se ex-ante procedurám věnuje značná pozornost. Vlastní metody hodnocení mají formálně různé podoby, které jsou uváděny nejčastěji v původních anglických termínech – např. *Integrated Impact Assessment*, *Regulatory Impact Assessment* či *Sustainability Impact Assessment* (Šauer et al., 2009, s. 42–43).

Při hodnocení efektivnosti implementace regulace, která je již v chodu, je realizováno ex-post hodnocení (Lomborg, 2007, s. 33). Vlastní pro tento postup je fakt, že je možné výsledky hodnotit po uběhlé době na základě dat z minulosti od počátku, kdy byla regulace přijata (Šauer et al., 2009, s. 43).

Vhodným doporučením je provádět hodnocení v průběhu implementace (tedy „interim hodnocení“). Tyto metody jsou postavené na průběžném monitoringu dopadů a výsledků. Toto hodnocení umožňuje upravovat parametry předpisů a činností tak, aby v regulované oblasti bylo možné efektivněji dosáhnout implementace směrem ke kžezným cílům. Případně je možné upravit dané cíle (Šauer et al., 2009, s. 43).

Je vhodné zmínit, že ex-ante a ex-post hodnocení lze efektivně spojit, pro ty případy, kdy se politický proces blíží ideálnímu průběhu. Za těch

okolností, kdy je dodržován smysl návrhu a implementace regulace, se výsledky ex-ante analýzy (forma a rozvržení cílů regulace, sběr scénářů řešení, analýzy nákladů a přínosů regulace, rizika a hrozby) mohou využívat pro návrh ex-post analýzy, protože představují racionální kauzální model sledovaných dopadů (Lomborg, 2007, s. 30–31).

Klíčový problém pro vyhodnocení efektivnosti regulace tkví v politickém aspektu zhodnocení daných úkonů. Pokud budeme uvažovat zlepšování politického procesu, tak musíme zvažovat skutečnost, že implicitně vlastní systém není tak efektivní, jak by mohl být. Vlastní koncept efektivnosti pak zahrnuje hlediska (Šauer a kol. 2009, s. 33):

- (věcné) účinnosti daného řešení,
- ekonomické efektivnosti daného řešení.

Pojem účinnost znamená skutečnost, jestli a do jaké úrovně posuzovaný projekt, regulace, program, politika apod. zabezpečuje předem určený cíl (Šauer et al., 2009, s. 33). Ekonomická efektivnost daného řešení značí kritérium, které zahrnuje řadu specifických kritérií souvisejících s ekonomickým hlediskem realizace dané regulace. Efektivní ekonomický systém je především dán nepřímo přes skupinu neekvivalentních hledisek. Když bereme v potaz rozdílné ohledy na specifické ekonomické směry a školy, tak můžeme obecně za kritérium ekonomické efektivnosti uvažovat situaci, kdy není možné dosáhnout lepších možností pro dosažení vyšších ekonomických přínosů oproti současnému rovnovážnému stavu (Lisa, 2008, s. 42).

Vlastní kritérium ekonomické výhodnosti je určeno jednoduše jako prosté porovnání možných přínosů jednotlivých reálných variant, které jsou racionálním jedincem zvoleny. Taková vybraná varianta pak dosahuje nejvyššího zisku oproti všem ostatním. Toto kritérium lze uplatňovat jak během samotného rozhodování o regulaci, tak při ex-post reformních zásazích. Při rozhodování samotném teorie předpokládá dokonalou racionalitu rozhodujících jedinců, která je daná jejich preferencemi a omezeními (Jedlinský a Buryan, 2016, s. 34).

Předpokladem toho, aby byla uplatněna kritéria ekonomické výhodnosti, je hlavně znalost prav-

děpodobnosti realizace výnosů a nákladů. Právě v tomto ohledu se různé ekonomické školy rozcházejí v teoretickém výkladu. Zatímco původní neoklasická mikroekonomie dokonalé konkurence a všeobecné rovnováhy je založena na axiomech dokonalé znalosti a informovanosti všech účastníků transakcí, tak jiné školy tento předpoklad opouštějí a zavádějí různé koncepty tržního selhání (Šauer et al., 2009, s. 34). Příkladem může být např. rakouská škola v zastoupení ekonomů Menger, von Böhm Bawerk, von Mises, podle kterých rozhodnutí racionálních jedinců jsou dána jen osobními ekonomickými plány a výhledy. Reálná ekonomika pak následně poukazuje, zda tyto plány byly podloženy na skutečnosti či nikoliv (Šauer et al., 2009, s. 34).

### 2.1 Přehled běžných metod regulatorního hodnocení

Metody pro analýzu regulace Šauer rozděluje podle výchozího úhlu pohledu na typy „top-down“ a „bottom-up“ přístupy. Použití toho či jiného přístupu závisí na specifických reáliích daných případy (Šauer et al., 2009, s. 44). Top-down analýza se zahajuje na úrovni struktur, kde došlo k rozhodnutí o regulaci. Tento přístup je vhodný pro ex-

-post a interim analýzy. Top-down metody sledují formální racionality a přistupují k implementaci regulace jako na černou skříňku, do které vstupují zdroje a vystupují výsledky či dopady. Metody nesledují vnitřní procesy skříňky, ale jen agregátní výkonnost dané regulace (Šauer et al., 2009, s. 44).

Sabatier a Mazmanian (1979) formulovali na základě empirických studií souhrn podmínek a atributů regulace, které vedou k efektivnímu politickému programu. Jejich prvky jsou shrnuty v tabulce č. 1 níže. Podle Šauer, Kreuz a Dvořák (2009, s. 44) tyto podmínky vymezují základní otázky top-down analýzy. Pokud není některá z uvedených podmínek plně splněna, je možné použít bottom-up analýzu, protože neplatnost podmínky vede k nemožnosti odpovědět na základní otázky top-down analýzy.

Typickým příkladem „top-down“ přístupu je například metoda hodnocení dopadů regulace (v originále *Regulatory Impact Assessment – RIA*). Metoda reflektuje poznatky analýzy regulace o fázích efektivního řešení problému. Těžiště samotného hodnocení dopadů pak spočívá především v metodickém rámci analýzy nákladů a přínosů, tj. *Cost Benefit* analýza – CBA (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 45).

„Bottom-up“ přístup se užívá spíše při obecném

Tabulka č. 1 » *Nutné podmínky efektivní politiky*

Atributy politického procesu	Požadavek
Cíl politiky	Zřejmý, zřetelný, jasně definovaný cíl.
Model dopadů a účinků	Rozhodující aktéři politického procesu opírají svá rozhodnutí o uznávaný teoretický model příčin a následků. Regulované subjekty a pracovníci implementačních agentur mají v tyto modely důvěru.
Implementační struktura	Implementační struktura (zdroje, předpoklady, organizace) jsou dobře připravené a jejich role jsou jednoznačně definovány.
Motivace a zapojení	Pracovníci implementačních agentur musí být loajální a kompetentní.
Legitimita politiky	Navržená a implementovaná politika se těší podpoře zájmových skupin.
Socio-ekonomická stabilita	Nutná podmínka efektivnosti — v nestabilních podmínkách se zvyšuje nejistota jednání a výsledků.

Pramen: Šauer, Kreuz a Dvořák (2009, s. 40)



→ analyzování politických procesů, ovšem jako východisko se vztahuje i na techniky hodnocení vlastní implementace. Příčinou toho je několik důvodů. Hlavně se jedná o samotný účel hodnocení, kterým je snaha pomoci zlepšit a modernizovat veřejnou správu. Tvorba a implementace regulace jsou na základě tohoto pohledu úhlu zaměřeny na definování strategií pro dosažení politických cílů a také snaze realizovat co nejnižší implementační strukturu, která bude reagovat na potřeby skupin, které jsou dotčeny regulací (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 61).

V tomto ohledu je ale důležité sledovat i vztahy mezi tvůrci regulace a organizacemi veřejné správy, které dohlížejí na implementaci regulace. Nebude tak stačit monitorovat instrumentální vztah mezi zdroji, nástroji a výsledky, ale je důležité sledovat také sociální procesy a vztahy mezi účastníky. Tyto faktory zapřičiňují, že není možné hodnotit jen instrumentální část implementace (tj. vztah mezi zdroji a výsledky), ale je důležité kvantitativní analýzu obohatit o analýzu procesů a implementačních struktur (Pavlík, 2008, s. 70).

Dále se hodnocení již nekoncentruje primárně na výstupy regulace (tedy kolik bylo např. nasbíráno dat o toxicitě chemických látek, nebo o kolik se snížila kriminalita), ale analýza sleduje také samotný proces tvorby a implementace regulace. Po této stránce je důležité zkoumat a hodnotit rovněž mocenské vztahy participantů na politickém procesu. Také je zde činný trend integrovat regulace a politiky z různých oblastí (sociální, hospodářské, environmentální) a v hodnocení je tak důležité zaměřit se na otázky vzájemné kompatibility a souladu souvisejících regulací a politik.

Příkladem bottom-up přístupů je metoda Společného hodnotícího rámce (*Common Assessment Framework – CAF*). Tato metoda je hojně využívána v řadě organizací veřejné správy České republiky. Metoda je určena pro sebehodnocení vlastních organizací, nicméně podle Šauer, Kreuz a Dvořák (2009, s. 62) může být s jistými omezeními aktivně užívána pro další analýzy jiných oblastí. Nejvýznamnější omezením této metody je potřebná ote-

vřená spolupráce členů v rámci hodnocené organizace s externími analytiky. V této oblasti pak vzniká potenciální problém neochoty spolupráce (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 62).

S ohledem na posuzovaný případ nařízení REACH je vhodně se blíže zaměřit na top-bottom metody, protože dle specifik problému jsou tyto metody vhodné a vlastní realie nařízení splňují podmínky dané v Sabatier a Mazmanian (1979) pro užití těchto metod. Hojně využívanou top-bottom metodu ve veřejném sektoru představuje analýza nákladů a přínosů. Dále je také zmiňována metoda nákladové efektivity, metodika hodnocení efektivity EEA a metodika hodnocení efektivity OECD, které jsou veřejnými orgány také hojně využívány.

## 2.2 Analýza nákladů a přínosů

Analýza nákladů a přínosů (*Cost Benefit Analysis – CBA*) představuje hodně využívanou top-bottom metodu. Metoda pro veřejný sektor poskytuje postup pro získání nejvíc informací o vhodnosti realizace daného programu (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 49). Metoda CBA může analyzovat jak jednotlivé investiční projekty, tak i celé politiky, regulace a další veřejné programy (Lomborg, 2007, s. 339).

CBA je náročná na získání vstupních dat. Veřejné autority by měly ve svém zájmu nasbírat co nejvíce podkladů o návratnosti výnosů dané legislativy pro veřejný sektor. Tato metoda napomáhá veřejnému rozhodování z pohledu celé společnosti, místo úzkého pohledu jednoho podniku, který maximalizuje svůj zisk. Společnost naproti tomu sleduje daleko širší cíle. Metoda se používá často pro politiky a programy, které mají podobu netržních výstupů, jako například u politik pro ochranu životního prostředí (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 49).

CBA v podstatě zahrnuje čtyři kroky, kterými se analyzují dané náklady a přínosy (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009):

- konkrétní specifikace analyzovaného projektu,

- kvalitativní charakteristika vstupů a výstupů projektu,
- odhad společenských nákladů a přínosů souvisejících s danými vstupy a výstupy (kvantifikace, monetizace),
- porovnání nákladů a přínosů.

Tato metoda provádí odhad finančních toků a diskontuje je za účelem, aby bylo možné porovnat pro danou regulaci sumu jejich nákladů oproti sumě jejich výnosů. Pokud je metoda správně použita, tak by měla poskytnout informaci, zda posuzovaná regulace či posuzované scénáře znamenají spíše přínos pro veřejnost nebo spíše náklad (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 52).

### 2.3 Metoda nákladové efektivity

Další hojně využívanou metodu pro hodnocení regulace pro veřejný sektor představuje metoda nákladové efektivity (*Cost Effectiveness Analysis – CEA*). Tato metoda odhadne náklady spojené s posuzovanými scénáři realizace dané regulace či dané investice. Je důležité zmínit, že daná skupina posuzovaných scénářů vede ke splnění stejného cíle, ale jednotlivé scénáře se liší po stránce výše monetárních nákladů. Preferovaná varianta by pak měla být ta, která vede k cíli a přináší nejmenší náklady ze všech posuzovaných scénářů (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 52–53).

### 3. Vyhodnocení vlivů regulace v Evropské Unii

Institucím Evropské Unie (EU) byla a je vytýkána řada nedostatků. Procesy těchto institucí jsou kritizované jako neefektivní, netransparentní či málo demokratické. Tato úskalí se odvíjí od faktu, že procesy integrace v EU významně graduují již od 80. let, kdy Evropské společenství (ES) prošlo zásadním kvalitativním posunem a význačné zásadní vládní funkce byly přeneseny z orgánů členských zemí na úroveň unijní a tak se instituce ES/EU staly zásadní instancí rozhodující o mnohých právech a povinnostech fyzických i právnických osob

v členských zemích. Není podivem, že se Společenství od té doby začalo v mnohých ohledech podobat svébytnému státu. Nicméně současná EU státem není a institucím EU je vytýkáno, že mají v mnohých oblastech velké množství moci a přitom nepodléhají demokratickým procesům, které by zabezpečily to, že přijímané politiky a regulace mají podporu veřejnosti (Břicháček, 2006).

Mezi opatření, která mají zlepšit klíčové procesy v EU a učinit je více transparentními, spadá proces posouzení dopadů legislativy (*Impact Assessment – IA*), který byl přijat v roce 2002 jakou součástí agendy Zlepšování právní úpravy (*Better Regulation*). Posouzení dopadů je jak evropskou politikou, která byla vypracována v rámci agendy zlepšování právních úprav v EU, tak i postup pro ex-ante hodnocení možných hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů návrhů vypracovaných Evropskou komisí. Tyto studie hodnotí legislativní návrhy před tím, než dojde k jejich schválení ostatními evropskými institucemi. Tento postup je založen na společném pracovním formátu, společné metodologii pro analýzu a vyhodnocení očekávaných dopadů, a spolupráci mezi útvary Komise. Postup generuje podklady sloužící ke zkoumání a diskuzi o proveditelných alternativách k navrhované legislativě. Do tohoto procesu jsou zahrnuty konzultace s odborníky a zúčastněnými stranami (Melloni, 2015). Proces posuzování dopadů má tři ambiciózní cíle (Simon, 2014):

- Zlepšení kvality legislativních návrhů, a to prostřednictvím systematictějších návrhů politik, které budou koherentní, analytické, a založené na důkazech. Zároveň tento proces poskytuje přísný, vyvážený a úplný přehled vlivu návrhu na sociální, ekonomickou a environmentální dimenzi.
- Informování subjektů rozhodujících o návrzích a o důsledcích politických rozhodnutí, aby bylo možné posoudit kompromisy a porovnat různé scénáře při rozhodování o konkrétních krocích.
- Udělení evropského politického procesu otevřenějším a transparentnějším tím, že podpoří

→ rychlou a efektivní koordinaci v rámci Komise, a posílí externí komunikaci.

Proces posuzování dopadů je povinný a společný nástroj, který má být použit všemi ředitelstvími Komise jako způsob, jak posoudit možné hospodářské, sociální a environmentální důsledky nejdůležitějších iniciativ před jejich formálním schválením Komisí. Stojí za zmínku, že podle postupu Společenství, Komise podá návrh Radě a Evropskému parlamentu, ti jej prodiskutují, navrhnou změny, a poté může dojít k přijetí či odmítnutí návrhu. Metoda Společenství se vyznačuje monopolem práva na iniciativu, která je vyhrazena Komisi (Simon, 2014).

Postup posuzování dopadů je integrován v rámci strategického plánování a programového cyklu Komise. Postup posuzování dopadů musí být aktivován daným ředitelstvím Komise (DG) podporujícím danou iniciativu. Toto DG zůstává plně odpovědné za kvalitu posouzení dopadů. Postup je založen na:

- integrovaném přístupu, který analyzuje přínosy i náklady a řeší všechny významné ekonomické, sociální a ekologické dopady případných nových iniciativ a politické možnosti,
- společné kvalitativní a kvantitativní metodice pro hodnocení, včetně administrativní zátěže regulace,
- spolupráci mezi danými DG s cílem zajistit shrnutí všech dostupných odborných znalostí pro Komisi,
- konzultaci zúčastněných stran, aby byla zajištěna otevřenost a transparentnost.

Pokyny jsou poskytovány s cílem usnadnit posuzování. Hlavní dokument popisuje podrobné kroky a postup u všech zúčastněnými aktérů. Přílohy podávají další technické specifikace a zahrnují vzorek osvědčených procedur postup posuzování dopadů (Simon, 2014).

Mnoho komentátorů považuje proces IA za nedostatečný. Často se uvádí, že předkládané důkazy jsou náchylné k politickým manipulacím a vlivům ze široké škály zájmových skupin, včetně silných průmyslových lobbystických skupin. Do-

konce i vědci mají pocit, že jsou manipulováni politiky, kteří se snaží prosazovat specifické politické iniciativy. Velkou výzvou pro Evropskou komisi je podle A. Gloverové, hlavní vědecké poradkyně EU, odpojení procesu shromažďování důkazů od politického imperativu, který řídí politické návrhy (Simon, 2014).

Základním zdůvodněním je, že technická kvalita analýzy ovlivňuje kvalitu rozhodnutí. Mnoho hodnocení účinnosti nástrojů posuzování dopadů se zaměřuje na tento bod, často přichází k nepohodlným závěrům. Nicméně existují nedostatky pro realizaci přesné analýzy, a tudíž schopnost ovlivnit konečné rozhodnutí je relativně omezené (Melloni, 2015, s. 23). Právě to narušilo schopnost např. DG AGRI posílit technický přínos s cílem zajistit soudržnost analýz z hlediska ekonomické účinnosti předložených návrhů a navíc snížilo jeho vyjednávací sílu ve vztahu k dalším ředitelstvím Komise. Evropský účetní dvůr v roce 2010 zjistil, že analýza posouzení dopadů nebyla Komisí použita pro rozhodnutí, zda bude pokračovat v návrhu. Rozhodnutí, zda zahájit iniciativu, je obecně přijato před dokončením zprávy o posouzení dopadů. Komise používá spíše posouzení dopadů, aby shromáždila a analyzovala důkazy, které se během procesu rozvoje návrhů používají ke zlepšení navrhované iniciativy komise (European Court of Auditors, 2010, s. 18).

Další vysvětlení spočívá v charakteristických rysech rozhodovacího procesu. S ohledem na složitost problémů, rozmanitost a nejednoznačnost cílů a nejistotu týkající se výsledků možných řešení je nejlepší rozhodovací strategií maximalizovat přínos znalostí, kompetencí a systémů racionality, které nabízejí instituce a společnost jako celek. Z tohoto důvodu může na úrovni odvětvových politik zavádění procesů otevřených pro příspěvky kolegů, odborníků a zúčastněných stran na jedné straně snížit chyby a rizika nevědomosti, na druhé straně podporovat koordinaci a spolupráci při rozhodování (Melloni, 2015, s. 23).

Pokud tomu tak je, pak bychom mohli dospět k závěru, že IA umožňuje marginální zlepšení po-



kročilých návrhů, ale pravděpodobně není schopna ovlivňovat rozhodující stanovisko. Tudíž předpoklad, že IA slouží k ovlivnění základní kvality rozhodnutí, se nezdá být zvláště opodstatněný (Melloni, 2015, s. 23).

Zatímco posouzení dopadů může mít pro rozhodovací proces určité výhody, má také některé nevýhody, když přináší značné náklady z hlediska zdrojů a může mít také značné politické náklady. To platí samozřejmě i pro Evropskou komisi, kdy se jednalo o vytvoření komplexního procedurálního systému, který zahrnuje více než rok práce pro předkladatele návrhů a mnoho dalších aktérů a vystavuje je a politické osobnosti, které stojí za nimi, riziku, že budou muset modifikovat své návrhy drasticky nebo dokonce je opustit. Analýza Evropské komise se však dosud stala poměrně dobře zavedeným systémem a navzdory určitým omezením a slabým stránkám se obecně považuje za dobrý postup na mezinárodní scéně (Melloni, 2015, s. 24).

### 3.1 Posouzení vlivu na životní prostředí v Evropské Unii

Separátním procesem v EU je posouzení vlivu na životní prostředí postup, který zajišťuje, aby se environmentální důsledky rozhodnutí zohlednily ex-ante. Posuzování vlivů na životní prostředí lze provádět pro jednotlivé investiční veřejné projekty na základě směrnice 2011/92/EU (tzv. posouzení dopadů na životní prostředí, tj. *Environmental Impact Assessment* – EIA) nebo veřejných plánů nebo programů směrnice 2001/42/ES (tzv. strategické hodnocení životního prostředí, tj. *Strategic Environmental Assessment* – SEA). Společným principem obou směrnic je snaha zajistit, aby plány, programy a projekty, které by mohly mít významné účinky na životní prostředí, podléhaly environmentálnímu hodnocení před jejich schválením. Konzultace s veřejností je klíčovým prvkem postupu posuzování vlivů na životní prostředí. Směrnice o environmentálním hodnocení mají za cíl poskytnout vysokou úroveň ochrany životního prostředí

a přispět k integraci environmentálních hledisek do přípravy projektů, plánů a programů s cílem snížit jejich dopad na životní prostředí. Zajišťují účast veřejnosti na rozhodování a tím posilují kvalitu rozhodnutí. Projekty a programy spolufinancované EU (politiky soudržnosti, zemědělství a rybníkářství) musí být v souladu se směrnicemi EIA a SEA, aby získaly souhlas s finanční pomocí. Proto jsou směrnice o environmentálním hodnocení klíčovými nástroji pro udržitelný rozvoj (DG Environment, 2017). Informace, které mají být poskytnuty podle Směrnice 2001/42/ES čl. 5 odst. 1 s výhradou čl. 5 odst. 2 a 3, zahrnují (EC, 2017):

- shrnutí obsahu, hlavních cílů plánu nebo programu a vztah k jiným příslušným plánům a programům,
- příslušné aspekty současného stavu životního prostředí a jejich pravděpodobný vývoj bez provedení plánu nebo programu,
- charakteristiky životního prostředí oblastí, které by mohly být významně zasaženy,
- veškeré stávající problémy životního prostředí související s plánem nebo programem, zejména včetně těch týkajících se oblastí se zvláštním významem pro životní prostředí, jako jsou oblasti stanovené podle směrnic 79/409/EHS a 92/43/EHS,
- cíle ochrany životního prostředí stanovené na mezinárodní úrovni, na úrovni Společenství nebo členského státu související s plánem nebo programem a způsob, jak byly tyto cíle a úvahy o životním prostředí vzaty v úvahu během jeho přípravy,
- možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory,
- plánovaná opatření pro předcházení, snížení a pokud možno vyrovnání všech významných negativních vlivů na životní prostředí vyplývajících z provádění plánu nebo programu,



- shrnutí důvodů pro výběr projednávaných řešení a popis, jak bylo posuzování provedeno, včetně případných potíží (jako jsou technické nedostatky nebo nedostatečné know-how) při shromažďování požadovaných informací,
- popis plánovaných opatření týkajících se monitorování v souladu s článkem 10;
- netechnické shrnutí výše uvedených údajů.

### 3.2 Přístup OECD k regulatornímu hodnocení

Metodika hodnocení efektivity organizace OECD pochází z obecných metodik určených pro hodnocení implementace environmentálních politik (Šauer, Kreuz a Dvořák, 2009, s. 54). Výše zmíněná metodika byla inspirována metodologickou částí studie OECD (2004), která se zabývala zhodnocením efektivity programu obchodovatelných povolenek s emisemi oxidu siřičitého v USA a programu obchodovatelných kvót pro vypouštění nitrifikačních látek do vody v Nizozemí a programem obchodovatelných práv k rybolovu na Novém Zélandu.

První část studie, věnující se metodologii hodnocení efektivity environmentálních politik, je založena na hodnocení dvou kritérií OECD (2004):

- Kritérium environmentální efektivity, které plně odpovídá kritériu prosté, věcné účinnosti. Jedná se o posouzení, zda politika dosahuje určených environmentálních cílů.
- Kritérium ekonomické efektivity, které je podle OECD (2004) definováno ve specifické formě jako nákladová efektivity. Je tedy sledováno, jestli bylo dosaženo stanoveného environmentálního cíle při minimálně vynaložených nákladech.

Tato dvě určující kritéria jsou pak doplněna o další dodatečná kritéria, která souvisí s efektivitami implementace regulace (OECD, 2004, s. 14). Tato specifická a obecná kritéria jsou shrnuta v tabulce č. 2.

### 3.3 Metoda regulatorního hodnocení agentury EPA

Hojně využívanou metodou pro hodnocení dopadů posuzované regulace pro periodické retrospektivní hodnocení je metoda navržená veřejnou agenturou v USA – *Environmental Protection Agency* (EPA). Tuto metodiku také využívá organizace OECD pro hodnocení vydávaná touto organizací (Coglianese, 2012, s. 19). Hodnocené oblasti jsou uvedeny v tabulce č. 3 (US EPA, 2011, s. 53–55). Metoda je poměrně popisná a sleduje dopady na jednotlivé subjekty i monitoruje naplňování původního cíle dané regulace. Metoda je rozdělena do 11 kapitol, které jsou v rámci jednotlivých kapitol podrobně popsány (US EPA, 2011, s. 53–55).

## 4. Nařízení ES č. 1907/2006 REACH

Nařízení (ES) č. 1907/2006 REACH je nařízení o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek. Toto nařízení vstoupilo v platnost dne 1. června 2007. Patří k nejdokonalejším legislativním aktům týkajícím se chemických látek na celém světě. Každá chemická látka, je-li její roční produkce vyšší než 1 tona a která je nabízena na trzích v EU, musí být registrována, hodnocena a schválena podle nařízení. To je povinnost jak pro výrobce, tak pro dovozce chemikálií v EU (Bergkamp, 2013, s. 1–3).

Hlavním cílem REACH je zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí před možnými riziky spojenými s chemickými látkami; volný oběh chemických látek na vnitřním trhu; a posílení inovací a konkurenceschopnosti. REACH vyvíjí tlak na posouzení a řízení rizik, která představují chemické látky, v samotném průmyslu. Společnosti jsou povinny zaregistrovat své látky u Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), pak musí poskytovat svým zákazníkům a odběratelům bezpečnostní informace. Nařízení má několik možností, které snižují a sdílejí náklady. Společnosti jsou povinny vytvářet fóra, kde sdílejí informace ze studií a náklady na doložení úda-

Tabulka č. 2 » *Obecná a specifická kritéria efektivity politik*

Kritéria volby politického opatření	Podstata kritéria
<b>Ekonomická efektivity — optimalita</b>	
Paretové optimum	Úroveň přístupu stropu, cíle redukce, je optimální a opatření dosahuje cíle za nejnižších nákladů ve srovnání s alternativními opatřeními.
Nákladová efektivity	Velikost úspor, které opatření umožňuje dosáhnout ve srovnání s alternativními opatřeními.
Tržní optimum	Optimum na trhu, tzn. absence dominantních tržních subjektů, absence významných transakčních nákladů.
<b>Environmentální efektivity (eco-efficiency)</b>	
Záruka agregovaného stropu	Jistota, s níž bude daný cíl zlepšení kvality ŽP dosažen.
Přesnost monitorování	Rozsah, ve kterém je regulátor schopen pravdivě zjistit, zda byl cíl dosažen.
Soulad s regulací a vynutitelnost	Pravděpodobnost, že regulátor zajistí penalizaci přestoupení povinností a práv.
Místní a časové efekty	Rozsah, v němž nástroje politiky řeší heterogenní dopady mající původ v efektech prostoru a času.
<b>Měkké efekty</b>	
Přesnost dat	Rozsah, v němž nástroje regulace ovlivňují pravděpodobnost získání pravdivých údajů a dat.
Byrokratická kultura	Rozsah, v němž se opatření projevuje v proaktivním managementu veřejné správy a obchodních (soukromých) společností.
<b>Dynamické efekty</b>	
Míra inovace	Rozsah, v němž opatření podporuje optimální míru inovací.
Směr inovace	Rozsah, v němž opatření podporuje environmentálně optimální inovace.
<b>Administrativní náklady</b>	
Startovací (iniciační) náklady	Náklady rozběhnutí se opatření (politiky) od prvních aktivit.
Průběžné náklady	Náklady dohledu a udržování funkčnosti opatření (politiky).
<b>Sociální dopady</b>	
Distribuční dopady	Rozsah, v němž opatření působí ve společnosti protisměrně.
Spoluúčast, participace	Rozsah, v němž politika vytváří prostor pro širokou spoluúčast zájmových skupin (stakeholderů).

Pramen: OECD (2004, s. 14)



→ **Tabulka č. 3** » *Metodika pro vyhodnocování regulace EPA*

Číslo	Oblast
1	Výhody jsou vůči nákladům adekvátní
2	Nejnižší břemeno
3	Čisté benefity a výhody
4	Cíle výkonnosti
5	Alternativy k přímému regulování
6	Kvalifikované náklady a přínosy, kvalitativní hodnoty
7	Otevřená výměna informací
8	Koordinace, zjednodušení a harmonizace mezi agenturami
9	Inovace
10	Flexibilita
11	Vědecká a technologická objektivita

Pramen: US EPA (2011, s. 53–55)

jů mezi svými členy. Dále existují konsorcia, která zájemcům vyřídí všechny povinnosti vyplývající z nařízení, ale jedná se v tomto ohledu o placenou službu. Nařízení vede firmy k tomu, aby nechaly zpracovat nové studie a mohly dodat agentuře ECHA potřebné údaje. Nařízení sice požaduje zjistit dopady na živé organismy ale firmám je uložena povinnost, aby využívaly testy na obratlovcích jen jako poslední možnost. Nařízení tedy preferuje možnosti dohledávat informace o látkách, využívat statistické a analyticko-výpočetní metody, které jsou schopné dodat stejné výsledky jako testy na živočiších (EC, 2007).

Nařízení REACH ukládá chemickým společnostem značné náklady. Musí poskytovat podrobné informace o vlastnostech svých látek. Nařízení požaduje, aby společnosti poskytovaly údaje o 54 charakteristikách látek, v případě toho, že podnik vyprodukuje ročně tisíc a více tun dané látky. Tyto charakteristiky látek se skládají z fyzikálních (15), toxikologických (18) a ekotoxických (21) vlastností (Bergkamp, 2013, s. 4).

#### 4.1 Zhodnocení dopadů nařízení REACH

Nařízení REACH bylo ve své době nejvíce analyzovaným legislativním aktem. Vzniklo okolo čtyřiceti dopadových studií, které analyzovaly náklady nařízení, které měly být neseny chemickými podniky v EU. Tvorba dopadových studií se potýkala s řadou nedostatků (Filipec, 2015, s. 87).

Předně původní dopadové studie vycházely z Bílé knihy, která určovala obecné principy chemické regulace, ale ne konkrétní povinnosti. Kvůli tomu dopadové studie nabízely spíše jen přibližné odhady. Dále složitost regulace a její platnost na území členských států znamenala vzhledem k odlišné podobě chemického průmyslu a obchodu s chemickými látkami v členských státech další překážku při tvorbě dopadových studií. V neposlední řadě nařízení REACH se značně měnilo v průběhu legislativního procesu a analýzy spíše reagovaly na podobu nařízení z doby, kdy došlo k realizaci specifické analýzy (Filipec, 2015, s. 87).

Kvantifikovat monetární užitek z nařízení REACH bylo náročným procesem. Konečným cílem nařízení by mělo být – snížit znečištění životního

prostředí, zlepšit zdraví spotřebitelů i pracovníků ve výrobních provozech pomocí substitute za méně zdravotně závadné látky, a také snížit počet nemocí z povolání, které vznikají chronickým vystavováním zaměstnanců dlouhodobě zdravotně závadným látkám. Ekonomové se v těchto přípa-

dech musejí často spoléhat na metody postavených na odhadech (Ackerman, 2008, s. 196).

Analytické společnosti měly s ohledem na náročnost a nejednoznačnost úkolu poměrně široké možnosti volby metodologie pro zpracování analýz. Užívaná metodologie se často kvůli vyvoze-

**Tabulka č. 4 » Přehled přímých nákladů z titulu nařízení REACH**

Studie a hlavní zdroj	Zadavatel	Přímé náklady		Rozsah studie
		Registrace a povolení	Testování	
RPA (5/2001): <i>Regulatory Impact Assessment of the White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy</i> . (Bílá kniha)	UK Department of the Environment	87 mil. £	463 mil. £.	Pouze UK
Belton (1/2002): <i>Impact of the Proposed EU Chemicals Policy on U.S. Exports</i> . (Bílá kniha)	ACC	400 mil. \$		Pouze USA
Deloitte & Touche (6/2002): <i>Feasibility Study on the Resource Requirements for a Central Entity</i> . (Bílá kniha)	EC	215–429 mil. EUR		EU
RPA/Statistics Sweden (6/2002): <i>Assessment of the Business Impact of New Regulations in the Chemical Sector</i> . (Bílá kniha)	DG ENTR	370–1020 mil. EUR	1,9–5,1 mld. £	EU
Pedersen (9/2003): <i>Assessment of Additional Testing Needs under REACH, Effects of (Q)SARS, Risk Based Testing and Voluntary Industry Alternatives</i> . (Příprava návrhu)	EC		1,2–2,4 mld. EUR	EU
RPA (10/2003): <i>Revised Business Impact Assessment for the Consultation Document</i> . (Příprava návrhu)	DG ENTR	2–6,2 mld. EUR	10,1–20,5 mld. £	EU
EC (10/2003): <i>Extended Impact Assessment</i> . (Příprava návrhu)	EC	900 mil. EUR	1,5 mld. EUR	EU
Ackerman a Massey (10/2004): <i>The True Costs of REACH</i> . (Legislativní návrh)	The Nordic Council	0,5 mld. £	3 mld. EUR	EU
RPA (10/2004): <i>REACH — One Substance, One Registration</i> . (Legislativní návrh)	DEFRA	0,5–0,8 mld. EUR	1,3–1,7 mld. EUR	EU
DEFRA (5/2006): <i>REACH Partial Regulatory Impact Assessment after Common Position</i> . (Společný postoj)	DEFRA	403 mil. £		Pouze UK

Pramen: Filipec (2015, s. 89)



ným závěrům stávala terčem kritiky odpůrců (Filipec, 2015, s. 87). Často se studie lišily kvůli rozdílům v zadání, když studii nechal zpracovat chemický průmysl, instituce EU nebo nevládní organizace bránící zájmy spotřebitelů. V některých případech došlo k publikování zavádějících studií, které měly sloužit zájmům specifické lobby (Filipec, 2015, s. 87).

Tabulka č. 4 zobrazuje přehled studií sledující náklady nařízení pro podniky v EU. Odhady v tabulce č. 4 se přímo věnují přímým nákladům pro podniky. V těchto položkách se tedy skrývají výdaje na laboratorní zkoušky, náklady na nové značení látek, komunikaci v dodavatelském řetězci a další položky. Výsledky studií jmenovaných v tabulce č. 4 jsou si poměrně blízké. To je důsledkem dobře definovaných zkušebních požadavků a souboru standardních odhadů nákladů na provedení požadovaných testů v evropských laboratořích. Přibližná konvergence jednotlivých odhadů nákladů tedy není překvapením. I studie zástupců chemického průmyslu obvykle uvádí přímé náklady pouze dvojnásobně oproti jiným studiím. Sdružení CEFIC odhadovala náklady na 8 miliard EUR pro období deseti let (CEFIC, 2002).

Ze studií zmíněných v tabulce č. 4 měla největší význam Rozšířená dopadová studie (*Extended Impact Assessment*), která vycházela z přípravného návrhu k nařízení REACH Evropské komise. Její realizace od počátku provázely rozpory, jelikož ze strany členských států byla kritizována jako příliš obecná. Došlo posléze k jejímu přepracování. Studie byla přínosná zejména pro vyhodnocení ekonomických a potencionálních zdravotních a environmentálních dopadů REACH. Jelikož původní odhady implementace nařízení REACH se pohybovaly kolem 12 miliard EUR, studie uvedla možnost snížení nákladů o 10 miliard EUR za předpokladu určitých úprav REACH. Jednalo se o vyčlenění polymerů z testovaných látek, snížení podmínek pro testování látek vyráběných v objemu menším než 10 tun/rok (EC, 2003, s. 11–12). Studie udala základní předpoklady ekonomických dopadů. Náklady na konečného uživatele neměly být vyšší jak

náklady na průmysl. Výrobci tak museli podniknout rozhodnutí, zda dají své chemické látky testovat a registrovat, nebo je stáhnou z trhu (EC, 2003, s. 17).

Studie hodnotila i pozitivní dopady regulace, kdy očekávala pozitivní vliv na inovace, které měly podpořit konkurenceschopnost chemického průmyslu. Rovněž se neočekávaly dramatické dopady na malé a střední podnikání. Studie také očekávala zlepšení zdravotního stavu zaměstnanců a spotřebitelů v důsledku substituce nebezpečných chemických látek.

Další studie nabízely podobné ekonomické hodnocení dopadu nařízení REACH na kvalitu lidského zdraví a životní prostředí. Látky PCB (polychlorované bifenylly), tedy skupina nebezpečných chemikálií, které jsou vysoce nebezpečné při nízkém dlouhodobém vystavení, se v minulosti široce užívaly, ale dnes jsou zakázané. Náklady na eliminaci jejich znečištění budou stát EU mnohem víc než např. náklady na nařízení REACH. Pokud nařízení REACH zabrání jednomu takovému novému nebezpečí z rozsahu PCB, přínosy nařízení REACH jasně převyšují jeho náklady (von Bahr a Janson, 2004). Pokud bude nařízení REACH eliminovat 1 procento nemoci z povolání v Evropě kvůli snížení expozice toxickým chemikáliím na pracovišti, ušetří se náklady na zdravotní péči zhruba na úrovni nákladů REACH (Pickvance et al., 2005, s. 8–10). Náklady na ušetřené náklady na zdravotní péči díky nařízení REACH budou jednoznačně vyšší než náklady nařízení. Přínosy mají být oproti nákladům vyšší přibližně o 50 až 600 % (Pearce a Koundouri, 2003, s. 5–7).

#### 4.2 Dosavadní vliv nařízení REACH na úroveň toxicity látek přítomných v životním prostředí a v organismech

Bunke et al. (2016) vypracovali pro Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky zprávu hodnotící údaje v dokumentaci pro chemické látky vedené při agentuře ECHA (v českých odborných kruzích se užívá také

termín *dossier*). Zpráva vycházela z navrženého postupu dle Eurostatu (2017) pro vyhodnocování chemických látek v tzv. základové studii z r. 2007. Chemické látky byly ve studii hodnoceny po stránce dvou parametrů:

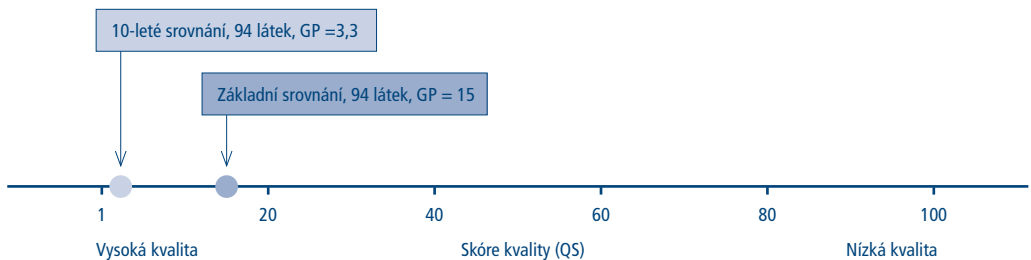
- Skóre rizika, které označuje riziko, které daná látka představuje. Tato veličina se skládá z odhadu toxicity – čili jaké množství látky představuje environmentální či zdravotní riziko – a odhadu expozice – čili jaké množství látky se dostává do životního prostředí či do organismů.
- Skóre kvality, které označuje kvalitu dostupných údajů pro posouzení rizika spojeného s látkou – čili kvalitu dostupných dat o vlastnostech samotné látky.

Bunkeho zpráva (Bunke et al., 2016) byla aktualizace po 10 letech podle původní metody navrže-

né Eurostatem. Zpráva analyzuje změny na základě dostupných registrací do září 2015. Agentura ECHA pro účely studie postoupila data i z nezveřejněných dossierů k chemickým látkám. V úzké spolupráci s agenturou ECHA byly pro tento účel hodnoceny důvěrné údaje z příslušných registračních dokumentací. Navíc analýza 10YU analyzuje některé dopady hodnocení látky, hodnocení dokumentace a další opatření agentury ECHA (Bunke et al., 2016, s. 12).

Bunkeho zpráva dospěla ke dvěma zjištěním (Bunke et al., 2016, s. 12–13). Nejprve bylo zjištěno, že díky nařízení REACH došlo k výraznému zvýšení kvality dat o vlastnostech chemických látek. Díky nařízení REACH mají veřejné orgány i veřejnost více kvalitnější informace o chemických látkách, které jsou dostupné na trhu EU. Pro analý-

**Obrázek č. 1** » Agregované skóre kvality (geometrický průměr)



Pozn.: GP — Geometrický průměr  
Pramen: Bunke et al. (2016, s. 13)

**Obrázek č. 2** » Agregované skóre rizika (geometrický průměr)



Pozn.: GP — Geometrický průměr  
Pramen: Bunke et al. (2016, s. 14)

→ zu bylo vybráno 94 nejběžnějších látek na trhu EU. Posun v kvalitě dat je znát na obrázku č. 1, který je dostupný níže. Na obrázku č. 1 jsou uvedeny jednotlivé geometrické průměry (GP) pro skóre kvality o látkách z r. 2007. Je vidět, že informace měřené jako GP z r. 2015 jsou přibližně o 11,7 bodů kvalitnější pro 94 nejběžnějších látek než data ze základové studie z r. 2007.

Zlepšení kvality dat pozorovali Bunke et al. (2016, s. 12–13) u látek ze všech kategorií. Tedy látek, které se vyskytují v pracovním prostředí, látek ovlivňující životní prostředí, látek ovlivňující spotřebitele a látek, které unikly do životního prostředí a ovlivňují člověka. Podobné zlepšení Bunke et al. (2016, s. 12–13) zjistili u látek s vysokým objemem produkce, u látek se středním objemem produkce i u látek s vyšší mírou rizika dle základové studie z r. 2007.

Druhým zjištěním studie Bunke et al. (2016, s. 13–14) je snížení zjištěného skóre rizika vybraných nejběžnějších 32 látek. Jak je patrné z obrázku č. 2, tak skóre rizika se zlepšilo o 6 bodů oproti základové studii z r. 2007. Podobné zjištění snížení skóre rizika je pozorovatelné u látek všech kategorií, stejně jako u předchozím zjištění.

Zjištění v Bunkeho zprávě (Bunke et al., 2016, s. 15) ale spíše poukazují na skutečnost, že se zvýšila kvalita údajů o chemických látkách, které se běžně vyskytují v produktech a které jsou vyráběny ze syntetizovaných látek chemickými podniky. V době přijetí nařízení REACH bylo známo oproti současnému stavu výrazně menší množství informací o chemických látkách. V této situaci informačního vakuu nebylo možné přesně specifikovat nebezpečnost látek, a tak nebylo možné vyloučit jejich případnou nebezpečnost. Nařízení REACH vedlo k tomu, že se zjistilo značné množství informací o fyzikálně chemických i toxikologických vlastnostech látek. Přísun těchto nových informací umožnil vyhodnotit lépe látky. Studie došla k závěru, že při současném stavu poznání díky REACH jsou chemické látky spíše bezpečnější a že předešlé obavy o nebezpečnosti chemických látek nebyly úplně na místě.

Při úrovni poznání ze září 2015 tedy nařízení REACH vedlo k bezpečnějším chemickým látkám a nařízení REACH nevedlo ke snížení množství chemických látek, které pronikají do organismů (včetně do lidského) a do životního prostředí. Nařízení REACH vedlo k přísunu nových informací o vlastnostech chemických látek a Bunkeho zpráva (Bunke et al. 2016, s. 15) dospěla vlastně ke zjištění, že na základě těchto nových údajů se nejeví nejrozšířenější chemické látky jako nebezpečné. Nařízení REACH tedy zřejmě nevedlo v desetiletém časovém horizontu (2007–2017) ke snížení nebezpečí pro lidské zdravé a životní prostředí.

Na základě této informace lze dospět ke stanovisku, že látky produkované chemickým průmyslem jsou v průměru bezpečné. Legislativa pro chemické látky, o kterých se vědělo, že způsobují značná rizika pro životní prostředí a lidské zdraví, byla dostatečná ještě před přijetím nařízení REACH. Chemické podniky ještě před přijetím nařízení REACH poukazovaly tedy oprávněně na skutečnost, že jejich produkce je adekvátně bezzávadná a že řízení rizik chemických látek a nakládání s nimi je adekvátně řízeno (Riss, 2010, s. 35)

### 4.3 Reakce unijních orgánů na současný stav nařízení REACH

K srpnu 2017 bylo agentuře ECHA dodáno 51 465 registračních formulářů, které se vztahují na 11 173 unikátních látek (ECHA, 2017a). Níže uvedená tabulka č. 5 uvádí rozdělení registrací podle role registrantů v dodavatelském řetězci. Subjekty zaujmají roli výrobce, výrobce a dovozce, dovozce či výhradního zástupce. Společnosti mimo EU, které vyvážejí do Evropské unie, mohou v rámci nařízení REACH používat dva různé registrační mechanismy. Subjekty mohou využít dovozce, který látku náležitě zaregistroval, nebo jmenováním jediného zástupce, který jedná jménem svých stávajících zákazníků. Počet registrací obdržených od dovozců a výhradních zástupců znamená, že nařízení REACH plní svoji funkci i pro povinnosti společností mimo EU.



Tabulka č. 5 » Rozdělení podle role v dodavatelském řetězci

Typ subjektu	Počet registrací	Počet látek
Výrobce	18 588	6 859
Výrobce a dovozce	6 249	2 995
Dovozce	14 490	4 242
Výhradní zástupce výrobce mimo EU	12 138	3 335
Celkem	51 465	(pozn.: nelze sčítat)

Pramen: ECHA (2017a)

Agentuře ECHA se podařilo nasbírat v celosvětovém měřítku obrovské množství dat o vlastnostech chemických látek, které jsou dostupné pro veřejnost na webu agentury. Je to významný počín na poli bezpečnosti látek, za kterým je desetiletá práce agentury, která byla zřízena v Helsinkách úplně nově v r. 2007 (Patel, 2017). Tento přínos pozitivně vnímá i významný podíl podniků, které díky povinnostem z nařízení REACH přesně zmapovaly svou produkci a oběh látek v jednotlivých fázích výrobního procesu podniků. Pro podniky to jsou velice cenná zjištění, která umožní efektivnější plánování procesů a lepší přehled pro manažery (Patel, 2017).

Významný přínos nařízení REACH znamená především vyčlenění látek SVHC, které jsou uvedené na seznamu látek v příloze XIV nařízení REACH, jejíž užívání podniky je možné jen po udělení autorizace. K červnu 2017 je na tomto seznamu uvedeno 51 látek (ECHA, 2017b). První povolení byla zpracována a udělena a další se plánují. ECHA odhaduje náklady na autorizaci v rozmezí 230 000 EUR. Tyto náklady však klesají s tím, jak jsou získány zkušenosti s tímto procesem. Schopnost malých a středních podniků zvládat proces povolení je však pro tuto skupinu tak čerstvý, že nelze dosud vznést jasně zhodnocení (DG MARKT, 2015, s. 9).

Na řadu látek uvedených na tomto seznamu ovšem nebyla přijata ani jedna žádost o autorizaci. Takových látek bylo k prosinci 2015 šestnáct. Zahrnutí látek na kandidátní listinu s možným uvedením do přílohy XIV a v konečném důsledku do samotné přílohy XIV vedlo podniky k významným

aktivitám v oblasti substituce, stažení a nahrazování potenciálně i reálně nebezpečných látek (DG MARKT, 2015, s. 9).

Nicméně značné množství dossierů obsahující data k chemickým látkám obsahují nekvalitní data. Vysoká míra nesouladu byla rovněž vyzdvížena v dalších studiích. Německý federální institut pro hodnocení rizik zkoumal 1 814 registračních dokumentací chemických látek (dossier) pro látky s vysokým objemem (přes 1 000 tun). Tento institut konstatoval, že vysoký podíl dossierů obsahuje nepřesnosti u 47–73 % dat s poznámkami, že nebylo možné dodat přesnější údaje. Řada těchto argumentů dodaných podniky je nedostatečně odůvodněno (Patel, 2017).

Nařízení REACH požaduje po podnicích, aby aktualizovaly své dossiery. Nicméně hlavní počet aktualizací dossierů se děje na základě požadavků ze strany samotné ECHA. Hlavním úkolem vymáhat povinnosti planoucí ze strany nařízení REACH je na orgánech členských zemí, agentura ECHA v této oblasti funguje primárně jako autorita sbírající a vyhodnocující data. Nicméně přibližně 95 % podniků vyzvaných agenturou, aby doplnily své dossiery, doplní údaje tak, že projdou agenturní kontrolou správnosti. Tento proces je ovšem administrativně náročný a agentura ECHA je touto cestou schopna získat za 5 let jen 1 000 doplněných dossierů (Patel, 2017).

Vedení agentury ECHA navrhlo, aby byl ustanoven potřebný právní prostředek k objasnění okolností, které by měly podniky přimět k aktualizaci svých dossierů, a zároveň by došlo k lepšímu ob-

→ jasnění pravomocí orgánů jednat. Není však zřejmé, zda prováděcí zákon nebo nějaká jiná změna nařízení REACH není zvažována institucemi EU. Ačkoliv již došlo k nasbírání obrovského množství cenných dat, bezpečnější nakládání s chemickými látkami bude vyžadovat přesnější údaje v dossierch (Patel, 2017).

Na základě ohlasů společností, které prošly registračním procesem, je zřejmé, že systém daný nařízením REACH pracuje dobře a zlepšuje stav znalostí a bezpečnosti v mnoha oblastech. Zdá se však, že je zapotřebí provést úpravy s ohledem na původní cíle ochrany lidského zdraví a životního prostředí a podpory konkurenceschopnosti a inovací (Patel, 2017).

## 5. Závěr

Tento článek se věnoval metodám hodnocení politik a především pak regulace. Existují základní dva přístupy k hodnocení: „top-down“ a „bottom-up“. Top-down analýza se zahajuje na úrovni struktur, kde došlo k rozhodnutí o regulaci. Tento přístup je vhodný pro ex-post a interim analýzy. Přesné podmínky, které umožňují tento přístup, diskutují Sabatier a Mazmanian (1979).

Pokud není některá z uvedených podmínek plně splněna, je možné použít bottom-up analýzu, protože neplatnost podmínky vede k nemožnosti odpovědět na základní otázky top-down analýzy. Bottom-up analýza je zaměřena na tvorbu a implementaci regulace na základě definování strategií

pro dosažení politických cílů a také snaze realizovat co nejnižší implementační strukturu, která bude reagovat na potřeby skupin, které jsou dotčeny regulací.

V EU hraje významnou roli proces *Impact Assessment*, který má funkci zlepšovat klíčové procesy v EU a učinit je více transparentními. Bylo ale zjištěno, že tento proces není očištěn od politických vlivů a autoři vlastních zpráv jsou pod politickým tlakem konat specifické závěry. Zároveň tento proces slouží spíše jako doplněk k realizaci regulací v EU a jako prostředek pro zohlednění specifických neočekávaných dopadů. *Impact Assessment* nemá vliv na to, jestli dojde k vlastní realizaci regulace, takové rozhodnutí je stále politickým na straně samotné Komise. Nicméně proces se stal poměrně dobře zavedeným systémem a navzdory určitým omezením a slabým stránkám se obecně považuje za dobrý postup na mezinárodní scéně.

Diskuze posuzovává případu nařízení REACH poukázala na zjištění, že nařízení samo o sobě, zřejmě s ohledem na většinu ex-ante analýz, bude větším přínosem pro veřejnost než nákladem. Díky nařízení REACH došlo k výraznému zvýšení kvality dat o vlastnostech chemických látek, díky tomu bylo možné identifikovat přesněji rizika chemických látek. Nicméně výsledky spíše poukazují, že se díky informacím snížilo potenciaální riziko, než že by došlo ke snížení množství toxinů, kterým jsou vystavováni spotřebitelé, zaměstnanci a životní prostředí.

*Diskuze posuzovává případu nařízení REACH poukázala na zjištění, že nařízení samo o sobě, zřejmě s ohledem na většinu ex-ante analýz, bude větším přínosem pro veřejnost než nákladem. Díky nařízení REACH došlo k výraznému zvýšení kvality dat o vlastnostech chemických látek, díky tomu bylo možné identifikovat přesněji rizika chemických látek. Nicméně výsledky spíše poukazují, že se díky informacím snížilo potenciaální riziko, než že by došlo ke snížení množství toxinů, kterým jsou vystavováni spotřebitelé, zaměstnanci a životní prostředí.*

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] ACKERMAN, F.: *Poisoned for Pennies*. Washington: Island Press, 2008.
- [2] BERGKAMP, L.: *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- [3] BŘICHÁČEK, T.: Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost. *Revue Politika*, 2006, 2. [online]. [cit. 2017-09-20]. Dostupné na: <<https://www.cdk.cz/demokraticky-deficit-eu-myty-skutecnost>>.
- [4] BUNKE, D. et al.: *REACH Baseline Study – 10 Years Update*. Brussels: European Commission.
- [5] CEFIC: *Barometer 2002*. Brussels: European Chemical Industry Council, 2002. [online]. [cit. 2017-02-02]. Available from: <<http://www.cefic.org/Files/Publications/Barometer2002.pdf>>.
- [6] COGLIANESE, C.: *Measuring Regulatory Performance*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2012.
- [7] DG ENVIRONMENT: *Environmental Assessment*. Brussels: Directorate-General for Environment, 2017 [online]. [cit. 2017-09-09]. Available from: <[http://ec.europa.eu/environment/eia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eia/index_en.htm)>.
- [8] DG MARKET: *Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs*. Brussels: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2015. [online]. [cit. 2017-04-05]. Available from: <<https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjrsJ2zrpXWAhXlvRQKHArBAvQQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2FDocsRoom%2Fdocuments%2F14581%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usq=AFQjCNH4hu-0KJUyY0QyMvRSptk6jZnmow>>
- [9] ECHA (2017a): *Registration Statistics*. Helsinki: European Chemicals Agency, 2017. [online]. [cit. 2017-05-05]. Available from: <<https://echa.europa.eu/regulations/reach/registration/registration-statistics>>.
- [10] ECHA (2017b): *Seznam látek podléhajících povolení*. Helsinki: European Chemicals Agency, 2017. [online]. [cit. 2017-09-09]. Dostupné z: <https://echa.europa.eu/cs/addressing-chemicals-of-concern/authorisation/recommendation-for-inclusion-in-the-authorisation-list/authorisation-list>
- [11] EC: *Extended Impact Assessment of REACH Sec 1171/3*. Brussels: European Commission, 2003. [online]. [cit. 2017-08-01]. Available from: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2003/sec\\_2003\\_1171\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2003/sec_2003_1171_en.pdf)>.
- [12] EC: *REACH in Brief*. Brussels: European Commission, 2007. [online]. [cit. 2017-05-05]. Available from: <[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/reach\\_in\\_brief\\_dec2006\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/reach_in_brief_dec2006_final_en.pdf)>.
- [13] EC: *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*. Brusel: Evropská komise, 2017. [online]. [cit. 2017-05-05]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32001L0042>>.
- [14] EUROPEAN COURT OF AUDITORS: *Impact Assessments in the EU Institutions: Do They Support Decision-Making?* Luxembourg: European Court of Auditors, 2010.
- [15] EUROSTAT: *Chemicals – Monitoring REACH with Indicators*. Luxembourg: Eurostat, 2017. [online]. [cit. 2017-08-01]. Available from: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Chemicals\\_-\\_monitoring\\_REACH\\_with\\_indicators](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Chemicals_-_monitoring_REACH_with_indicators)>.
- [16] FARROW, S., SCOTT, M.: *Estimating the Ex-Ante Willingness to Pay for Flood Protection*. Baltimore: UMBC Department of Economics, 2009.
- [17] FILIPEC, O.: *Chemická regulace REACH: tři dimenze politiky*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2015.
- [18] JEDLINSKÝ, J., BURYAN, Š.: Role vzácnosti při určování cen ve virtuální ekonomice. *Socioekonomické a humanitní studie*, 2016, 6(2), s. 28–39.

- [19] LISA, A.: Efektivita politiky životního prostředí – ex-post analýzy. In *Příspěvky k metodologii ex-post analýz v politice životního prostředí III*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 42–58.
- [20] LOMBORG, B.: *Cool It: The Sceptical Environmentalist's Guide to Global Warming*. Singapore: Cyan Communications, Marshall Cavendish, 2007.
- [21] MELLONI, E.: Ten years of European Impact Assessment. *World Political Science Review* 9(1), pp. 263–90.
- [22] OECD: *Tradable Permits: Policy Evaluation, Design and Reform*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004.
- [23] PATEL, M.: REACH revolution at crossroads. *Chemical Watch*, 2017. [online]. [cit. 2017-09-09]. Available from: <<https://chemicalwatch.com/register?o=56939&productID=1&layout=main>>.
- [24] PAVLÍK, J.: K aplikaci metody analytického narativu při zkoumání účinků environmentálně zaměřených politických opatření. In: *Příspěvky k metodologii ex-post analýz v politice životního prostředí III*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 69–80.
- [25] PEARCE, D., KOUNDOURI, P.: *The Social Cost of Chemicals: The Cost and Benefits of Future Chemicals Policy in the European Union*. Surrey: World Wildlife Fund. 2003.
- [26] PICKVANCE, S. et al.: *The Impact of REACH on Occupational Health, with a Focus on Skin and Respiratory Diseases*. Brussels: European Trade Union Institute, 2005.
- [27] RISS, J.: Chemical warfare – the lobbying battle on REACH. In *Bursting Brussels Bubble: The battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU*. Brussels: ALTER-EU, 2010, pp. 33–47.
- [28] SABATIER, P., MAZMANIAN, D.: The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 1979, 5(4), pp. 481–504.
- [29] SIMON, F.: When science meets politics: the EU's impact assessment review. *EurActiv.com*, 2017. [online]. [cit. 2017-09-20]. Available from: <<http://www.euractiv.com/section/science-policy-making/linksdossier/when-science-meets-politics-the-eu-s-impact-assessment-review>>
- [30] ŠAUER, P., KREUZ, J., DVOŘÁK, A.: *Metodika hodnocení implementace environmentálních politik: pilotní aplikace*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009.
- [31] ŠAUER, P. et al.: *Hodnocení efektivnosti implementace environmentálních politik*. Praha: CENIA. 2009.
- [32] US EPA: *Improving Our Regulations: Final Plan for Periodic Retrospective Reviews of Existing Regulations*. Washington: U.S. Environmental Protection Agency, 2011.
- [33] VON BAHR, J., JANSON, J.: *Cost of Late Action – the case of PCB*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2004.

## ABSTRAKT

*Hodnocení efektivity právních aktů je základem procesu pro formování lepší správy věcí veřejných. Tato práce má za cíl zmapovat metody hodnocení regulací v rámci institucí EU. Práce se zabývá jednotlivými metodami regulace jako metoda analýzy nákladů a přínosů, metoda nákladové efektivnosti a konkrétní metody EU, OECD, EPA. Diskutované přístupy jsou v práci sledovány na případu Nařízení ES č. 1907/2006 REACH, které se týká chemických látek v EU. Nařízení REACH bylo vybráno z toho důvodu, že v době svého přijetí v r. 2007 bylo velice kontroverzním nařízením. Na jedné straně chemický průmysl v EU varoval před vysokými náklady toho nařízení, ale na straně druhé většina ex-ante analýz vyzdvihovala značné přínosy pro veřejnost. Nařízení REACH mělo za cíl napravit tristní situaci nízké dostupnosti informací o chemických látkách v EU před r. 2007. Hodnocení nařízení REACH poukazuje na to, že došlo ke zvýšení dostupnosti dat. Nové informace ale spíše vedly k lepšímu stanovení potencionálních rizik chemikálií. Nedošlo tedy k očekávanému snížení množství toxinů, kterým jsou vystavováni spotřebitelé, zaměstnanci a životní prostředí.*

**KLÍČOVÁ SLOVA**

Regulátorní hodnocení; CBA; REACH; veřejná politika; EU

**Regulatory Evaluation Methods: Application in the Case of EC Regulation 1907/2006 REACH****ABSTRACT**

*Assessing the effectiveness of legal acts is the basis for the process of shaping better governance. This paper focus is to map the methods of evaluation of regulations within the EU institutions. Various methods of regulation assessment are being discussed, such as cost-benefit analysis, cost-effectiveness method and specific EU, OECD, EPA methods. The discussed approaches are followed in the case of EC Regulation No. 1907/2006 REACH, which concerns chemicals in the EU. The REACH Regulation was chosen because it was a very controversial regulation at the time of its adoption in 2007. The chemical industry, which is being regulated by this regulation, has warned against the high cost of this regulation, however most ex-ante analyses have highlighted significant benefits for the public. The REACH regulation was intended to remedy the precarious situation of the low availability of information on chemicals in the EU before 2007. The REACH assessment suggests that data availability has increased. But new information has rather led to a better identification of the potential risks of chemicals. There is therefore no expected reduction in the amount of toxins exposed to consumers, workers and the environment.*

**KEYWORDS**

Regulatory review; CBA; REACH; public policy; EU



# Východiska strategického HRM a pracovní vztahy

- ▶ **Mgr. Josef Horňáček, Ph.D.** » Katedra sociální politiky a sociální práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně; e-mail: 65219@mail.muni.cz
- ▶ **Mgr. Iveta Zelenková, Ph.D.** » Katedra sociální politiky a sociální práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně; e-mail: ivetkazelenkova@seznam.cz

## \* 1. Úvod

V této studii stojí v centru pozornosti strategické řízení lidských zdrojů (HRM) a jeho vztah k oblasti pracovních vztahů. Snažíme se na základě teoretické literatury a empirických zjištění identifikovat základní směr vývoje a přístupy strategického HRM k specifické problematice pracovních vztahů. Předpokládáme, že tyto přístupy budou zásadně ovlivňovány managementem organizací a jeho aktivitami ve funkcionálních a hierarchických strukturách podniků. Tyto přístupy modifikuje existence nebo neexistence odborové organizace na pracovišti. Vzhledem k tomu, že součástí podnikové strategie bývá adaptace na vnější podmínky při dosahování vlastních cílů, soustředíme se rovněž na změny společenského kontextu pracovního trhu, které rozvoj měnících se strategií HRM podmiňují. Cílem studie je orientovat na základě dosavadních poznatků personální řízení v organizacích na nové možnosti řešení problematiky vztahů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, které budou uplatnitelné v podnikové praxi v ČR.

## 2. Teorie pracovních vztahů

V souvislosti s výzkumem pracovních vztahů uvedl do povědomí odborné veřejnosti John T. Dunlop

([1958], 1977) koncept systému průmyslových vztahů (IRS, *Industrial Relations System*) jako obecnou teorii průmyslových vztahů, která má sloužit analýze, interpretaci a porozumění co možná nejširšímu rozsahu jevů a procesů ve vztazích mezi zaměstnavateli, zaměstnanci a vládními agenturami, kteří jsou zároveň nejdůležitějšími aktéry uvedených vztahů (Dunlop, 1977). Průmyslové vztahy jsou v Dunlopově teorii formovány na základě proměnných, které mají za účel popsat a vysvětlit zejména řízení výrobních systémů, uspořádání a fungování trhu práce a proměny jmenovaných oblastí v čase. Jsou determinované technologickými, mocenskými a rozpočtovými aspekty, přičemž se nejedná jen o rozpočty spojené s trhem a odbytem výrobků, ale rovněž o trh různých typů práce s různými pracovními kompetencemi (Dunlop, 1977). Výstupem procesů, odehrávajících se v rámci průmyslových vztahů, jsou pravidla, kterým podléhají pracovní místa. Dunlopova teorie má systémový charakter, průmyslové vztahy vidí jako subsystém ekonomických vztahů a poukazuje na vnitřní provázanost prvků systému, racionalitu aktérů a adaptabilitu na měnící se podmínky.

Od svého vzniku byla Dunlopova teorie podrobena řadě kritických připomínek, vztahujících se především k možnostem operacionalizace proměnných, kvantifikací a možnostem měření jejich

indikátorů. Základní rámec teorie však přetrvává v podobě, která je definována interakcí mezi aktéry, jimiž jsou (Heery, 2008):

- zaměstnanci a jejich instituce, zejména odbory;
- hierarchie managementu a kolektivní organizace zaměstnavatelů;
- státní instituce a agentury.

V procesech interakce aktérů vznikají dva typy pravidel:

- procesní pravidla, kterými se řídí procesy vyjednávání a řešení sporů;
- substantivní pravidla, která specifikují podmínky zaměstnaneckého poměru, jako jsou mzda, pracovní doba, organizace práce a výrobní postupy.

Uvedená substantivní pravidla v podobě kolektivních smluv jsou pokládána za základní výstupy procesů kolektivního vyjednávání. Podle stupně institucionalizace pracovních vztahů mohou být kolektivní smlouvy uzavírány nejen na podnikové, ale také odvětvové nebo celonárodní úrovni.

V souvislosti s pracovními vztahy (*labor/labour relations*) jsou rovněž v odborné literatuře používány jako synonyma termíny zaměstnanecké vztahy (*employment relations*) a průmyslové vztahy (*industrial relations*). Termín pracovní vztahy volíme z toho důvodu, že tyto vztahy se neomezují jen na „zaměstnance“ nebo „průmysl“ (srov. Kaufman, 2002; Kaufman, 2004; Kaufman, 2011).

### 3. Konceptuální rámec strategického HRM

HRM pokládají Boxall a Purcell (2008) za proces, v rámci kterého management formuje pracovní sílu a řídí pracovní výkon podle potřeb organizace. V činnosti HRM jsou sledovány jak ekonomické, tak sociálně-politické cíle organizace. Základním úkolem strategického HRM je dosahování organizační flexibility, která má sloužit k získávání náskoku v oblasti HRM, zároveň má podporovat ekonomické cíle organizace a její řízení.

Ekonomické cíle v oblasti strategického HRM vymezují Boxall a Purcell (2008) jako aktivity k dosažení:

- nákladově efektivní práce, vytvoření nákladově efektivního systému, který umožňuje řídit pracovníky potřebné pro chod podniku, znalé toho, co chce podnik dosáhnout a motivované k takovému výkonu, který bude podnik schopen zaplatit;
- organizační flexibility, umožňující odpovídající změny nutné k adaptaci HRM, stejně jako dalších struktur podniku, na změny v prostředí jak okamžitými reakcemi, tak dlouhodobou pružností;
- rozvoje lidských zdrojů, chápaných jako zvyšování úrovně lidského kapitálu i organizačního rozvoje, umožňujících propojit individuální talent pracovníků v rámci vzájemné spolupráce.

V modelu strategického HRM jsou proměny pracovních vztahů především důsledkem adaptace na externí prostředí podniků. Toto prostředí se však neustále proměňuje – někdy postupně, jindy dramaticky – a vytváří pro aktéry nové problémy a příležitosti (Kaufman, 2011). Ústředními prvky propojujícími pracovní vztahy a strategický HRM na podnikové úrovni jsou reprezentace zaměstnavatelů a zaměstnanců. V situaci, charakterizované neúplnými informacemi a omezenou racionalitou, jsou aktéři nuceni vypracovávat plány, které specifikují cíle, jichž má být dosaženo a prostředky, které povedou k naplnění cílů. Strategie aktérů jsou variabilní, jejich cíle jsou ovlivněny základními hodnotami, sociálními normami a systémy vládnutí, prostředky se pak liší na základě právního systému, zkušeností aktérů, schopnosti sdílet hodnoty a na kulturních normách, které definují, jaké postupy jsou přijatelné a nepřijatelné. Změny vnějšího prostředí firem jsou spojeny s procesy globalizace a deregulace (Boxall a Purcell, 2008).

Současné změny na trhu práce jako vnějšího prostředí firem jsou důsledkem společného působení řady ekonomických, sociálních a kulturních trendů, ze kterých pokládáme pro utváření pracovních vztahů za nejpodstatnější: (a) individualizaci ve smyslu emancipace jednotlivců od kolektivních struktur; a (b) rozvolnění třídní struktury; tyto změny jsou podmíněny (c) post-industriálním cha-



→ rakterem výroby, globalizací a deregulací trhů (srov. Rubery, 1978; Vláčil a Hradecká, 1995; Bauman, 2004; Vanhuysse, 2007; Giddens a Sutton, 2015).

Východiskem pojetí strategického HRM a kontinuální rekonstrukce pracovních vztahů je právě individualizace v celé škále svých praktických projevů. V posledních desetiletích se v západních společnostech naplno projevil fenomén individualizace jako důsledek emancipačních procesů a strukturálních změn v období pozdní moderny. Individualizovaná společnost (Bauman, 2004) je charakterizována kolonizací veřejného prostoru soukromými zájmy a novými formami konfliktu řádu a svobody.

V souvislosti s individualizací klesá z pohledu jedince význam sociální identity a do popředí vystupuje osobní identita. Sociální identita související s příslušností jedince k sociálně definovaným skupinám (národ, třída, stav...) a tvořící pouze část osobní identity, podléhá sociálním konstrukcím a je chápána jako soubor atributů, které jsou jedinci přiřazovány v interakci s jeho okolím (Bernard, 2008).

## 4. Společensko-ekonomický kontext

### 4.1 Důsledky individualizace

Problémem individualizace a identity se zabývá řada autorů (Giddens, 1991; Lipovetsky, 1999; Beck, 2007), jejichž teoretické přístupy mají určité shodné prvky. Jedná se o problematizaci pevného místa jedince ve struktuře společnosti způsobenou vysokým stupněm mobility a individualizace životních drah a současně posílení autonomie jednotlivce v rozhodování o vlastní budoucnosti. Současně klesá tlak společenské morálky a roste význam individuální etiky a odpovědnosti za vlastní životní projekt.

V oblasti trhu práce se pak v podmínkách individualizované společnosti rozvíjí chápání povolání nebo profese jako tržního artiklu na jedné straně a zároveň jako propojení osobní a sociální identity

s právem a povinností vytvářet obsah práce. Toto pojetí profese zajišťuje – u různých profesí na různé úrovni – strategické možnosti jednání proti podnikům jako zaměstnavatelům, jako nákupcím schopnosti pracovat (Beck, 2007, s. 209). Tím se zároveň posiluje schopnost držitele profese jednat autonomně bez nutnosti zapojovat se do kolektivních institucí.

Radikálně změněné podmínky determinované rozrušením pevných politických forem dosahování shody mezi aktéry pracovních vztahů však rovněž způsobují návrat nejistoty, ale nejistoty jiného druhu, než jaká byla spojena s prvními fázemi industrializace. Vzniká riziková společnost individuálních, společensky nepojistitelných rizik, kde v konfrontaci s vedlejšími důsledky původně racionálních ekonomických rozhodnutí selhávají společenské normativní systémy slibující jistotu (Beck, 2004; Beck, 2007).

Pro individualizovaného jedince se stává osobní identita projektem a současně inscenací vlastního života, kdy jedna a tatáž osoba může vystupovat v různých rolích, a to jak současně, tak v časové následnosti. Pokud jedinec neutváří projekt vlastního života v rámci vlastní sociální identity, ztrácí i zájem na účasti ve formálních institucích pro tuto identitu charakteristických, tedy i v zaměstnaneckých organizacích (Bernard, 2008). Individualizace tedy může mít všeobecně vliv i na pokles organizovanosti pracujících v odborech.

Jak ukazuje Lipovetsky (1999), individualizace vede rovněž k atrofii dřívějších vzorců společenského chování, které jsou charakterizovány spojením morálky a povinnosti. Namísto nich nastupuje individualizovaná etika, která má pragmatickou povahu. V oblasti pracovních vztahů individualizace přispěla k proměně světa zaměstnavatelů i zaměstnanců. Pojetí práce se odloučilo od představy morálního závazku ve vztahu ke kolektivu nebo k nadosobní transcendentní autoritě. Doprovodnými jevy nového individualistického pojetí práce se stávají fluktuace zaměstnanců, vymizení kolektivní příslušnosti k podniku a už výše zmíněný úpadek odborové organizovanosti. Zároveň vzrůstá in-

individuální hodnota práce. Zaměstnanci hledají v placené práci jak výdělek, tak i způsob začlenění do společnosti. Zvláště mladší zaměstnanci požadují v práci seberealizaci a jsou ochotni i k osobním obětím. Práce začíná patřit k hodnotám, jimž jedinci nejvíc důvěřují. Nejde však o totální odevzdání se práci, nýbrž o individuální podnikavost a smysl vlastní činnosti (Lipovetsky, 1999).

Toho využívá HRM, který usiluje o ztotožnění se pracovníků s cíli podniku, o nové prvky motivace, o posilování autonomní participace a odpovědnosti za splnění pracovních úkolů. V podstatě jde o záměrné vytváření nové individuální identity zaměstnanců. Lipovetsky však podobné snahy do určité míry problematizuje. Podle něj se tento způsob budování vazeb mezi korporací a zaměstnanci uskutečňuje na úzce ohraničeném poli a sociální a individuální realita jedince mimo dané hranice organizace naprosto není odrazem výslovných záměrů vedení podniků (Lipovetsky, 1999).

#### 4.2 Rozvolnění třídní struktury

Průmyslové podniky, ani další pracoviště už nejsou tím, čím byly před několika desetiletími. Došlo nejen ke zlepšení pracovních podmínek, ale také k uvolnění pracovní síly, která se dnes zabývá abstraktní prací, poskytuje služby, které byly dříve zajišťovány v domácnosti, nebo se profesionálně angažuje v neziskové sféře. Stále menší počet lidí je zaměstnán konkrétní výrobou a přepravou zboží v primárním a sekundárním sektoru (a to v nejrozličnějších oborech) národního hospodářství. Tímto vývojem podle Galbraitha (1967, s. 314), „...vzniká třída, pro kterou práce už není synonymem dřiny.“ Má pro ni jednoduché označení „nová třída“ a charakterizuje ji povahou práce, kterou vykonává: práci duševní, řídicí, uměleckou.

Nová třída patří mezi zvýhodněné skupiny, zatímco manuální práce se ocitá společensky ve stále okrajovější pozici. Základním hodnotovým míněním nové třídy je, že nejdůležitějším zdrojem uspokojení v rámci profese je úspěšně vykonaná práce sama, nikoliv plat, který za svou práci pří-

slušník nové třídy obdrží. Nová třída má tendenci se reprodukovat, už od nejútlejšího věku se snaží následující generaci přesvědčovat o tom, jak důležité je uplatnit se v povolání, v němž nalezne radost a uspokojení. Nutnost vykonávat manuální práci se stává společenskou degradací, které se snaží nová třída vyhnout (Galbraith, 1967).

Společenské důsledky vzniku nové třídy jsou následující: prakticky nahradila starou střední třídu, částečně s ní splynula a převzala i část jejího přesvědčení o vlastní nadřazenosti nad manuálně pracujícími. Tato statusová nadřazenost však není základním integrujícím prvkem. Charakteristická je značná nezávislost a zároveň možnost efektivní participace na přístupu k institucím trhu práce i na utváření vlastní kariéry. Příslušníci nové třídy nemusejí vykonávat jednotvárnou práci, podvolovat se autoritám nadřazených pracovníků ani přísnému pracovnímu režimu, mají možnost o své práci přemýšlet a vlastním úsilím ji zlepšovat. Byť byl vzestup nové třídy podmíněn nejen ekonomicky, ale také sociálně, spočívají její hodnoty z velké části v individualismu a zásluhovosti. I když žije z platu za vykonanou práci, necítí potřebu nechat se kolektivně zastupovat, přinejmenším v pracovních vztazích. Místo odborů si často vytváří vlastní profesní a odborné asociace, které se stávají součástí občanské společnosti. Existence a vzestup nové třídy tak přispívá k erozi tradičních zdrojů, ze kterých v minulosti čerpaly odbory jak z hlediska množství členů, tak z hlediska výsledků kolektivního vyjednávání (Galbraith, 1967).

#### 4.3 Postindustriální způsob výroby

V posledních desetiletích západní společnost vstoupila do nové periody, která je charakterizována poklesem ekonomického významu průmyslové výroby a vzestupem sektoru služeb. Ať už pohlížíme na sektorovou diferenciaci národního hospodářství jakkoliv, tato změna přináší ve svém procesu postupný zánik pracovních míst v průmyslu a vznik jiných pracovních míst zejména ve službách. Nároky na znalosti, zkušenosti, celkovou délku pra-

→ xe, flexibilitu nebo adaptabilitu mohou být (a také nezřídka jsou) u nově vzniklých pracovních míst zásadně odlišné od pracovních pozic zaniklých. V rámci adaptace podniků na změny v prostředí roste nutnost budovat nové kompetence pracovní síly. Tyto pracovní kompetence jsou prvkem funkcionálního rámce nejen liniového (výrobního), ale také personálního řízení procesů v podnicích.

Tato změna zároveň přetváří klasické formace hierarchických organizací, ve kterých se pracovníci vertikálně i horizontálně pohybovali a jejichž rizika byli schopni předvídat, do podoby sítí, ve kterých zaměstnanci nezřídka ztrácejí schopnost orientace i plánování vlastního osudu (Keller, 2010). Uvedené procesy vedou ke změnám pracovních trhů, trhy se dále segmentují a vznikají specifické nové segmenty strukturované např. rasovou, etnickou nebo genderovou příslušností jejich účastníků. Roste objem neplnohodnotných forem práce. Tím se proměňují i systémy pracovních vztahů, přičemž by tradiční aktéři měli být schopni reflektovat zájmy nově se objevujících skupin.

Jedním z nejdůležitějších trendů měnících sociální a ekonomickou strukturu post-industriální společnosti je globalizace. Hlavní rysy globalizačních procesů jsou (Mezřický, 2006):

- nebývalý růst objemu mezinárodně obchodovatelného zboží a služeb a rostoucí počet zemí angažovaných do procesu vzájemné výměny zboží;
- změny v geografickém rozmístění zemí a ve struktuře produktů podílejících se na mezinárodním obchodu spolu s rostoucím podílem bývalých rozvojových zemí;
- změny ve struktuře výroby a služeb a odklon od výroby zboží spolu s fragmentací výrobních procesů umožňující efektivnější zhodnocování kapitálu v závislosti na místních podmínkách;
- zrychlující se růst objemu, rychlosti a complexity finančních a investičních toků a zahrnutí rozvojových zemí do globální ekonomiky.

Globalizaci chápou Kochan a Bamber (2009) jako závažnou skutečnost, která je vedle rostoucí

úlohy znalostí spojena s výzkumnými problémy, které by měl řešit současný výzkum pracovních vztahů především. Jsou jimi: (a) souvislosti globalizace a ekonomické aktivity; a (b) důležitost znalostí a inovací v oblasti dělby práce a utváření ekonomických výstupů. To zároveň vede k transformaci výzkumu pracovních vztahů, jak o nich uvažoval Dunlop (viz výše), současnými výzkumnými problémy se stávají HRM, participace zaměstnanců nebo organizace a dělba práce v podobě organizačních studií.

Vliv globalizace na moderní ekonomiku je sledován jako rozporný (Pressman, 2006). Na jedné straně osvobozuje podnikání z národních hranic, industrializuje rozsáhlé oblasti třetího světa a vytváří nová pracovní místa, na straně druhé dochází k deindustrializaci oblastí, jejichž welfare dosud závisel na průmyslu, aniž by byl tento vliv kompenzován. To má nezbytně dopad na agendu pracovních vztahů, kdy se odbory brání přesunům pracovních míst, snaží se snížit náklady práce a kompenzovat dopady vyplývající z nové podoby globálně integrovaných pracovních vztahů. Potíže související s globalizací nejsou koncentrovány na jednom pólu, v průběhu času se mezi aktéry pracovních vztahů přelévají a proměňují. Rizika, vznikající v rámci změny institucí a vazeb mezi nimi, provázejí dnes neodmyslitelně každou ekonomickou aktivitu. Na rozdíl od minulosti však nemají omezený dopad, jelikož jsou rovněž globalizovaná (Pressman, 2006).

Trend rozsáhlé liberalizace ekonomiky a souvisejících změn v pracovněprávních vztazích a v postavení zaměstnanců je součástí post-industriálních výrobních vztahů od počátku 80. let. Omezení role státu v ekonomických vztazích můžeme vidět jako důsledek ekonomické a politické praxe, ve které má být kompletní výrobní i spotřební struktura společnosti založena na ekonomické svobodě jednotlivce. Jakékoliv uplatňování kolektivních, skupinových nebo státních zásahů v ekonomické sféře pak tuto svobodu destruuje. Vláda se má soustředit na zachování zákona a pořádku, rozsuzovat spory ohledně ekonomických pravidel, vynucovat

plnění smluv, podporovat konkurenci a omezovat monopoly. Má rovněž sloužit jako nástroj, který je schopen modifikovat pravidla volné soutěže (Friedman, 1993).

Faktické uplatnění neoliberalismu v praxi znamená, že cena se stává nejen informací, ale také jediným racionálním prostředkem alokace zboží a pracovní síly. Pokud shrneme neoliberalní východiska v pohledu na trh práce, zjišťujeme, že jsou vystavěna na těchto základních pilířích:

- člověk za všech okolností racionálně kalkuluje a snaží se maximalizovat svůj zisk;
- trhy jsou – nebo by alespoň měly být – dokonale konkurenční;
- pracovní síla je abstraktní komodita;
- na neregulovaném trhu práce má každý šanci na zaměstnání, i když za různou mzdu;
- veškeré zásahy vlády nebo odborů na trhu práce vedou k inflaci a omezení počtu pracovních míst.

### 5. Kritika strategického HRM z pohledu teorie pracovních vztahů

Teoretici, zabývající se pracovními vztahy, přijímají strategický HRM jako rozvíjející se součást managementu, který fungování organizací a podniků orientuje na lepší přizpůsobení externím podmínkám. To je ale také spatřováno jako určitá slabina, autoři upozorňují paradoxně na nedostatek strategie, jelikož neoliberalní zakotvení strategického HRM redukuje jeho fungování pouze na základě ekonomické determinace (srov. Kaufman, 2011). Poukazují, že ve světě nedokonalých informací a omezeně racionálních aktérů jsou tito aktéři nuceni definovat cíle, které mají být dosaženy a plán – tedy strategii – která k dosažení cílů povede. Strategie se za situace, kdy cíle mohou být modifikovány na základě etických hodnot a sociálních norem, nutně různými způsoby proměňuje. V podmínkách transformujících se systémů produkce (srov. Hall a Soskice, 2001) i pracovních vztahů, globalizace a deregulace se posiluje role zaměstnavatelů a managementu. Obecně se uvažuje o di-

chotomizaci kompetitivních strategií managementu v podobě *high road*, ve které nachází uplatnění kooperace zaměstnavatelů a zaměstnanců, týmová práce, vysoká angažovanost, participace, rozvoj a jistota pracovního místa a *low road*, založená na principu her s nulovým výsledkem, bez požadavků na participaci a pokládající pracovní sílu za obecnou tržní komoditu. Především v rukou managementu tak spočívá základní strategická volba: zda se vydat cestou zvyšování přidané hodnoty produkce nebo snižování nákladů (Kaufman, 2011).

Řešení této strategické volby pak má konkrétní dopady na jednotlivé činnosti v oblasti HRM. Charakter změn určuje povahu požadavků na pracovní kompetence zaměstnanců. Může docházet ke snižování požadavků na pracovní kompetence, stejně jako k jejich zvyšování, přičemž tyto procesy mohou být ve firmách souběžné. Změny v požadavcích na pracovní kompetence jsou rovněž podmíněny dalšími faktory jako třídní zařazení, technologický rozvoj, gender nebo situace na trhu práce (Fearfull a Dowling, 2011).

Přijetí strategie snižování nákladů má svoje důsledky ve zhoršování kvality pracovních míst a přímo souvisí s uvolňováním pracovní síly v organizacích. K této praxi směřují další kritické připomínky (Braverman, 1974; Osterman, 1994; Osterman, 2000). Snižování nákladů podle těchto autorů směřuje k proletarizaci rozsáhlých vrstev pracujících tříd, jimž technologický rozvoj a firemní reorganizace nepřináší slibované vzájemné výhody. Naopak, tyto vrstvy příjmově stagnují a v případě ztráty zaměstnání jsou na trhu práce marginalizovány (srov. Mareš a Sirovátko, 2004).

Další sporné dopady přináší uplatnění *low road* strategie v oblasti pracovní doby a sladování práce a rodiny (*work-life balance*, WLB). Délka pracovní doby sice podléhá zákonným úpravám, ale i zde dochází k decentralizaci a nejrůznějším lokálním nebo odvětvovým diferenciacím. Redukce pracovní doby na 40 a posléze 35 pracovních hodin týdně je často doprovázena zvýšením flexibility, ustavením kont pracovní doby a omezením přemíi za přesčasovou práci. Tato agenda je stále těsněji →

→ spojena se specifickými podmínkami jednotlivých organizací (Blyton, 2008). Specifické požadavky organizací na pracovní dobu mohou mít nepříznivý vliv na možnosti sladit pracovní a rodinný život a ohrožují skupiny zaměstnanců, kteří mají závazky ke svým rodinným příslušníkům. Pokud není možné sladit konkurenční a často konfliktní požadavky pracovních a nepracovních povinností, často dochází k přelévání práce do osobního a rodinného života (White et al., 2003), v horším případě ke ztrátě pracovního místa a celkově nižší zaměstnanosti ohrožených skupin na trhu práce (Taylor-Gooby, 2004).

Celkově se mohou negativní aspekty vykonávané práce, pracovních vztahů a nakládání s lidskými zdroji, které ovlivňují pracovní i mimopracovní život zaměstnance, projevit ve vyšší míře stresu a rozvrácení životní pohody zaměstnanců. Svou roli zde sehrává vedle stresu z pracovní zátěže i nejistota pracovního místa. V souvislosti s tím dochází ke snížení pracovní spokojenosti (Guest, 2008).

V následující části studie se soustředíme na některé netradiční koncepty, které podporují koordinaci a kontinuitu procesů personálního řízení a pracovních vztahů.

## 6. Formování pracovních vztahů v podobě partnerství

Současný ekonomický vývoj, který je charakterizován růstem sektoru služeb, přesunem pracovních míst daných globalizací a rozvojem znalostní ekonomiky vede kromě jiného k poklesu odborové organizovanosti. Vznikající podniky v soukromém sektoru zpravidla nemívají odborově organizované zaměstnance, odborová organizovanost je zpravidla soustředěna do veřejného sektoru a velkých průmyslových podniků. Tento proces je dokumentován celosvětově, pro ČR uvádí Mezinárodní organizace práce (ILOSTAT, 2017), že k roku 2013 působila odborová organizace v 12,9 % organizací, přičemž kolektivní smlouvy pokrývaly 48,9 % zaměstnanců.

Ústup kolektivního vyjednávání o celkových podmínkách zaměstnanosti, pracovních podmínkách, mzdách a benefitech v organizaci je nahrazen vyjednáváním individuálním. Přesto zůstává řada oblastí, ve kterých je kooperace aktérů pracovních vztahů nezbytná. V českých podmínkách na některé z nich poukázal výzkum Kvalita a organizace práce v různých sektorech NH v ČR uskutečněný v rámci projektu MOPO: Nová sociální rizika trhu práce (srov. Winkler a Klimplová, 2010). V rámci druhého kola šetření bylo zkoumáno 17 organizací ze sektoru informačních technologií a strojírenství, ve kterých proběhly polo-

**Tabulka č. 1 » Rozdíly mezi strategickým HRM a přístupem teorie pracovních vztahů**

	Strategický HRM	Pracovní vztahy
Role zaměstnavatelů	++	+
Role zaměstnanců	0	+
Stát jako regulátor	0	+
Individuální smlouvy	++	0
Kolektivní smlouvy	-	++
Modus fungování	Individuální dohody	Zprostředkování zájmů

Pramen: vlastní zpracování

strukturované rozhovory s vedoucími pracovníky, odpovědnými za personální řízení a dotazníkové šetření se 1472 respondenty. Bylo zjištěno, že pouze v jednom velkém strojírenském podniku působí odborová organizace. Proto se autoři kromě jiného soustředili na formování pracovních vztahů v podnicích, kde odbory nepůsobí a uskutečnili dalších 7 rozhovorů s vedoucími pracovníky na toto téma.

Bylo zjištěno, že personalisté a management řeší se zaměstnanci vesměs provozní záležitosti podle naléhavosti potřeb. Dále ve strojírenských firmách jsou organizována setkání se zástupci pracujících, kteří informují další zaměstnance podniku. Ve strojírenských firmách přežívají jako komunikační nástroj vedle přímé komunikace liniového managementu nástěnky a vývěsky. V sektoru IT jsou komunikační kanály podle očekávání více individualizované a fungují na elektronické bázi.

Tam, kde nepůsobila odborová organizace, neměly pracovní vztahy institucionální zakotvení. Rovněž se ukázalo, že by nebylo realistické případnou institucionalizaci očekávat v budoucnosti, jelikož se ve firmách neformují zájmové skupiny, které by se mohly účastnit vyjednávání. V interakci managementu a zaměstnanců jde tak spíše o řešení jednotlivých potíží, než o zprostředkování zájmů.

V komunikované agendě se objevují vesměs témata organizace práce, spokojenosti s prací a pracovní stres, pracovní doba, problémy se zdravotními omezeními u některých druhů práce a čerpání dovolené. Pro agendu v IT je charakteristické řešení možnosti práce z domova a problematika vzdělávání, ve strojírenství se setkáváme specificky s problémy podmínek na pracovišti (prach, hluchost, teplota) a s řešením sociálních aspektů života zaměstnanců (dluhy, exekuce). V obou sektorech je aktuálním problémem nerovnováha mezi pracovním a rodinným životem, v pojetí managementu se jedná o specifické potřeby žen. Uvedené problémy jsou až na výjimky řešeny ad hoc, nahodile a z pohledu zaměstnanců arbitrárně, což je negativně pocíťováno zejména mezi manuálními pracovníky.

Uvedené procesy formování pracovních vztahů se podstatně liší od procesů, které popisují Upchurch et al. (2006) u organizací finančního sektoru ve Velké Británii. Celkově ve Velké Británii došlo v posledních desetiletích rovněž k poklesu odborové organizovanosti, k roku 2013 uvádí ILOSTAT (2017) pokrytí kolektivními smlouvami 29,5 %, zatímco ještě v roce 2006 to bylo 33,3 %. Mizející reprezentace zájmů byla nahrazena rozvíjením konceptu *voice-at-work* a dalších přístupů, ve kterých se rozvíjel víceprvkový model reprezentace a participace, pokrývající odborově neorganizované zaměstnance. Problémy, které se objevily s ústupem odborové reprezentace, identifikují autoři především jako mezeru v zastupování (*representation gap*), zvláště u zaměstnanců v soukromém sektoru. Víceprvkový model začal být proto podporován jak (tehdy labouristickou) vládou, tak i dalšími veřejnými institucemi včetně odborů. Záměrem bylo podpořit vysokou pracovní výkonnost (*high performance workplaces*) založenou na participaci a partnerství aktérů.

Pro finanční sektor ve Velké Británii je charakteristická obdobná absence odborů jako v celé britské ekonomice, odbory jsou zde však v určité míře nahrazovány profesními asociacemi. V organizacích, kde nepůsobí odbory, je kooperativní jednání managementu a zaměstnanců zprostředkováno partnerským výborem (*partners' council*). V partnerském výboru reprezentují zaměstnance volení zástupci v čele s předsedou, který je zaměstnán na plný úvazek. Tento výbor ovšem nemá žádné rozhodovací pravomoci a jeho funkce spočívá zejména v konzultativní rovině jako pojistného ventilu zaměstnanecké nespokojenosti a současně jako instituce, která má naplnit požadavky existující pracovní legislativy. Agendu tak tvoří především informování při propouštění pro nadbytečnost, o mzdovém vývoji, úpravy disciplinárních pravidel, konzultace byznys plánu a provozních záležitostí jako stěhování kanceláří a parkování (Upchurch et al., 2006). Tento typ institucionalizace poskytuje tedy přinejmenším základnu pro konzultace mezi managementem a zaměstnanci. →



## → 7. Systém řízení vysoké výkonnosti / High performance work system (HPWS)

Nové způsoby organizace práce související s měnícím se charakterem výroby daly základ novému stylu řízení, který se zaměřil především na posilování výkonnosti podniků (Procter, 2008). Pro tento styl se v literatuře objevila řada termínů, za všechny např. *high involvement work systems*, *high commitment work systems*, *mutual gains work systems* (Frost, 2008). V textu níže budeme tento styl označovat jako systém řízení vysoké výkonnosti/*high performance work system* (HPWS).

V tomto systému je důležitější celková změna ve fungování organizace, než změny u jednotlivých pracovníků na pracovních pozicích. Tato změna má pomoci udržet trvalou konkurenční výhodu na trhu a má celostní charakter. Pro HPWS je charakteristické (Procter, 2008):

- zapojení zaměstnanců a jejich participace na rozhodovacích procesech ve firmách;
- dělba práce uspořádaná do užší či širší škály pracovních úkolů;
- pojetí výkonu, které se neorientuje primárně na snížení nákladů na zaměstnance;
- uznání faktu, že řízení lidí a výroby má významné efekty na organizační výkon;
- organizační a personální řízení, které je těsně spojeno s líniovým managementem.

HPWS je, podobně jako teorie pracovních vztahů, založena na systémovém pojetí, kdy jednotlivé nástroje, kterými je zvyšován výkon organizace, působí v rámci organizačních systémů plánovitě, kontrolovaně a pokud možno se synergičtými efekty a podporují implementaci organizačních strategií.

Uplatněním HPWS stojí personální management před novými úkoly, jelikož praktiky HPWS, jako jsou flexibilní organizace práce, odměňování založené na výkonu nebo odpovědnost za odvedenou práci mohou narážet na zájmové aliance zaměstnanců, kteří se zavedení organizačních schémat HPWS brání. Negativní vnímání HPWS je možné korigovat, pokud se unitární pohled, zaměřený na finanční efektivitu a organizační výkon,

nahradí pluralistickým pohledem, zahrnujícím konkurující si zájmy různých skupin. V tomto pluralistickém pohledu, vedoucím k vybalancování zájmů, mají doprovodné negativní jevy HPWS – stres, úrazovost nebo jistota pracovního místa – významný vliv na organizační výkonnost a měly by tedy být redukovány na nezbytné minimum (Budd a Bhawe, 2009).

Velká pozornost je v teorii i praxi HPWS věnována dosahování vzájemných zisků, tedy otázce, do jaké míry mají mít zaměstnanci užitek z vyšších výkonů. Některé výzkumy ukazují, že se zvyšují rozdíly mezi zaměstnanci, tedy že dosahované efekty nejen nejsou u všech zaměstnanců, ale u části z nich vedou k znehodnocení pracovního místa a vyřazení z pracovního procesu (Procter, 2008; Osterman, 2000). Jiné výzkumy ukazují, že uplatnění HPWS má u zaměstnanců pozitivní vliv na zapojení do organizace a jejich činností, spokojenost s prací, přijímání zodpovědnosti a zvýšení angažovanosti. Stávající evidence tak poukazuje na pozitivní i negativní efekty HPWS na pracovní život zaměstnanců (Procter, 2008).

## 8. Budování kompetencí

Řízení podle kompetencí se stává klíčovým nástrojem SHRM a řízení systémů vysoké výkonnosti. Zaměstnavatelé stále častěji využívají kompetenční přístup k popisu pracovního místa, ale i k plánování lidských zdrojů, získávání a výběru zaměstnanců, jejich hodnocení a dalšímu rozvoji (Kessler a Strasburg, 2005). Kompetenční přístup k řízení využívá rozmanitosti podnikatelského prostředí. Respektuje, že o úspěchu firem rozhodují na jedné straně tvrdé vlivy typu výrobních technologií, jejichž chování lze relativně dobře předvídat a na straně druhé i aspekty měkké, související s lidmi, a tudíž do jisté míry nevyzpytatelné (Plamínek a Fišer, 2005, s. 25). Sanchez (2008) v tomto ohledu zmiňuje čtyři základní pilíře kompetenčního přístupu, které definují dynamické, systémové, kognitivní a holistické předpoklady o povaze firem, trhu a jejich vzájemné interakce.



Dynamický pilíř předpokládá, že svět firem, trhů a soutěže se mnohdy rapidně mění. Strategie rozvíjená v kompetenční perspektivě musí rozpoznat a řešit významné nejistoty ohledně budoucích podmínek na trhu a dostupnosti zdrojů, kterým mnoho firem čelí. Systémový pilíř vyžaduje, aby byly firmy, trhy a průmysl považovány za systémy interakcí zdrojů, procesů, strategií a vnějších konkurenčních a environmentálních kontextů. Tento předpoklad vyplývá z vnímání, že žádný ze zdrojů dostupný firmám není schopen vytváření hodnoty sám o sobě, ale musí být vzájemně propojeny a koordinovány další zdroje k dosažení koherentních procesů, které jsou schopné vytvářet a produkovat úspěšné produkty pro trhy. Proto základní domněnka v kompetenčním přístupu je to, že:

- 1) zdroje jsou nezbytné pro úspěch v oblasti konkurence, ale musí být doplněny
- 2) řídicími procesy, které vzájemně souvisejí a koordinovat zdroje firmy k rozvoji
- 3) schopností při využívání svých zdrojů a
- 4) strategické logiky pro efektivní cílení využívání firemních zdrojů a kapacity v různých konkurenčních souvislostech, aby se dosáhlo cíle.

Tím pádem v rámci kompetenčního přístupu je pozornost firemním zdrojům nutný aspekt jakékoliv životaschopné strategie. Kognitivní pilíř vyžaduje, aby strategie rozpoznala a reflektovala skutečná omezení lidských poznávacích schopností, když jsou konfrontováni s významnými neredukovatelnými nejistotami, které vyplývají ze změněné dynamiky ve firmách, trzích a konkurenčních interakcích. Strategická hospodářská soutěž mezi firmami může být tedy označena za soutěž mezi kognitivními procesy manažerů firem, jak se snaží vyřešit hádanku, který systémový design zdrojů, schopností, manažerských procesů a strategické logiky soutěží má nejlepší šanci vytvářet pevné procesy pro vytváření hodnot a dosažení cílů firmy v konkurenčním prostředí. V kompetenčním přístupu tedy potenciál firemních zdrojů přispívat k tvorbě hodnot bude záviset nejen na povaze samotných zdrojů, ale také na tom, jak dobře mana-

žeri firmy koordinují firemní zdroje při vytváření vlastních schopností, a dále, jak dobře si manažeri firmy zvolili strategické cíle a tržní cíle, ke kterým firemní zdroje a schopnosti budou uplatňovány v konkurenčním prostředí. Holistický přístup připomíná, že strategie musí také řešit potřebu manažerů firem vytvářet trvale udržitelné hodnoty vytvářením hodnot, které firma vytváří způsobem, který přitahuje a udržuje nejlepší možné zdroje v procesech vytváření hodnot. Kompetenční přístup tedy zdůrazňuje význam 1) nepřetržité konkurence na trzích se zdroji s cílem přilákat ty nejlepší dostupné zdroje pro procesy vytváření hodnot, 2) neustále zlepšování řídicích procesů tak, aby byly efektivnější v přitahování a využívání specifických zdrojů a 3) vracet některé zdroje zpět na trhy jako zdroje potřebné pro změnu. Tento proces nepřetržitého zapojení do vyvíjecích se trhů zdrojů je považován za nezbytný pro udržení strategické flexibility firmy, aby firma účinně reagovala na měnící se podmínky hospodářské soutěže (Sanchez, 2008, s. 42–45).

Zlomovým pro kompetenční přístup je McClellandův článek z roku 1973 *Testing for Competence rather than for Intelligence*, který zpochybňuje převažující způsob posuzování úspěšnosti v práci pomocí testů IQ a nabádá ke změně, k posuzování úspěšnosti v práci pomocí kompetencí (McClelland, 1973). Kompetenční modely se v dnešní době staly pro většinu velkých firem samozřejmým základem práce s lidskými zdroji. Definice kompetencí se objevuje celá řada. Některé kompetenční přístupy jsou založeny na popisu výstupů pracovní role a některé jsou založené na vstupech, které odkazují na různé znalosti a dovednosti a jiné individuální atributy. V tomto kontextu se v angličtině setkáváme se dvěma termíny „competency(ies)“ a „competence(s)“ (Horton, Hondegheem a Farnham, 2002; Moore, Cheng a Dainty, 2002; Teodorrescu, 2006; Mulder, Weigel a Collins, 2007). Competency odkazuje na behaviorální charakteristiky jedince, které jsou kauzálně spojeny s efektivním nebo vyšším výkonem v zaměstnání (Boyatzis, 1982); a „competence“ se týká schopnosti provádět →

→ činnosti v rámci zaměstnání podle předepsané normy (Fletcher, 1991). „Competency“ jsou zaměřeny na vstupy a často jsou popsány jak kompetence v oblasti chování (jde o lidi, kteří dělají práci), sleduje soustavu znalostí, dovedností, schopností, hodnot a postoju, „competence“ jsou zaměřeny na výstupy, sledují pracovní pozici a její dosavadní výkon v rámci aktivit vykonávaných na pracovním místě (Horton, Hondeghem a Farnham, 2002). Pro zaměstnavatele může být jednodušší vyjadřovat se spíše v pojmech „competence“, tj. formulovat výstupy, tedy jak má vypadat efektivní výkon pracovní pozice. Na druhou stranu pro efektivní plánování vzdělávacích a rozvojových programů je důležité formulovat konkrétní „competency“ pro efektivní výkon pracovní pozice (Zelenková, Vyhliďal a Klimplová, 2015).

Lucia a Lepsinger in Kubeš, Spillerová a Kurnický (2004, s. 28) popisují strukturu kompetence pomocí hierarchického modelu, kde na vrcholu se nachází chování, které je nejsnáze ovlivnitelné. Na druhém stupni modelu se nachází další osobnostní charakteristiky jako dovednosti, vědomosti, know-how a zkušenosti, které jsou nezbytné pro to, aby člověk byl schopen očekávaného chování vyžadovaného danou pracovní pozicí. Na třetím stupni jsou stabilní složky osobnosti jako inteligence, talent, hodnoty, postoje a motivy, které jsou obtížně ovlivnitelné a je nejobtížnější je rozvíjet. Kompetence jsou tedy jednak znalosti a dovednosti, které jedinec získal během vzdělávacího procesu, dále schopnost užívat dovednosti a aplikovat požadované znalosti během pracovního výkonu, a postoje a hodnoty, které jedinci užívají k úspěšnému řešení různých úkolů a situací.

V kompetenčních modelech jsou pak rozlišovány profesní kompetence (specifické dovednosti, tvrdé dovednosti) a klíčové kompetence (přenositelné obecné dovednosti, měkké dovednosti, postoje a hodnoty). Objevuje se čím dál větší tlak na rozvoj právě i klíčových kompetencí. Výzkum Kalouskové a Vojtěcha (2008) ukázal, že zaměstnavatelé jen lehce upřednostňují profesní kompetence nad klíčovými kompetencemi (pokud rozdělíme 100 %

mezi tyto dva typy kompetencí, pak v průměru 51,5 % se připisuje profesním kompetencím a 48,5 % klíčovými kompetencím v sekundárním sektoru, v terciárním sektoru je to 51,9 % a 48,1 % a v kvartérním 54,6 % a 45,3 %).

Plamínek (2004) shrnuje primární a sekundární dopady uplatňování kompetenčního řízení ve firmách. V případě primárních dopadů jde v HRM zejména o:

- jednoznačnou a srozumitelnou definici požadavků na výkon každého zaměstnance;
- nastavení podmínek pro efektivní spolupráci prostřednictvím definice a řízení firemních procesů;
- identifikaci a definici všech složek lidských zdrojů potřebných pro fungování firemního systému;
- zavedení individuálního hodnocení a rozvoje lidských zdrojů;
- vytvoření souladu požadavků na výkon firmy a dostupných lidských zdrojů.

Sekundární přínosy, které jsou důležité pro chod firmy a organizaci vlastních činností, pak umožňují rozvoj firemních strategií, zlepšení komunikace, omezení konfliktů a posílení loajality zaměstnanců (Plamínek, 2004, s. 20).

## 9. Harmonizace zaměstnání a rodiny

Jedním z důležitých prvků systému řízení vysoké výkonnosti je flexibilizace práce, spojená často s prací v týmech, rotací na pracovních místech a úpravou pracovní doby ve smyslu jejího nepravidelného rozvržení a zavedení konta pracovní doby, které vedou k její diverzifikaci, decentralizaci a individualizaci (srov. Blyton, 2008). To může přinášet negativní vliv na kombinaci pracovních a rodinných povinností, jejichž řešení předpokládá plánování a implementaci specifických nástrojů HRM.

Harmonizace práce a rodiny je často dávána do souvislosti s přístupem k rodinné politice ve firmách. Ačkoliv je možné identifikovat vzájemnou souvislost obou přístupů, harmonizace práce a ro-

*Strukturní změny v podnicích staví před nové problémy nejen odbory, ale také personalisty, či přesněji řečeno celý obor HRM. Nejedná se o nic menšího než modifikaci pracovních vztahů, která bude s poklesem významu odborů stále výraznější. (...) Stále důležitější se stane strategický HRM nejen v systému pracovních vztahů, včetně kvalitativně nového pojetí komunikace, ale také v oblasti sjednávání podmínek výkonu práce, zaměstnaneckých benefitů a organizačního rozvoje. HRM tak nebude už jen štábním orgánem vrcholového managementu, ale dá se předpokládat, že převezme vlastní úkoly zejména v oblasti strategie a plánování.*

diny je svým pojetím širší, odkazuje ke schopnosti jednotlivců rozvíjet svůj pracovní i mimopracovní život, aniž by to bylo na úkor okolí zaměstnance. Rovnováha pracovního a mimopracovního života znamená přitom pro každého jednotlivce něco jiného v závislosti na ekonomických podmínkách, věku, požadavkům na jistotu pracovního místa a charakteristikám mimopracovního života. Nejdůležitějším praktickým aspektem je však stále časová náročnost pracovních a mimopracovních povinností (Blyton, 2008).

Téma harmonizace se stalo významným z důvodů rostoucí zaměstnanosti žen, zvyšujícího se počtu dvouprůmových domácností a rostoucího počtu zaměstnaných žen s malými dětmi. Podniky, které podporují harmonizaci, zpravidla nabízejí řešení trojího typu: různé formy pracovního volna v případě péče o dítě, úpravu pracovní doby přizpůsobené potřebám péče o dítě, vč. nižších pracovních úvazků a možnost umístit dítě do předškolního zařízení (Blyton, 2008). Nástroji HRM tak mohou v různém rozsahu být podpora a pomoc při péči o děti, pružná pracovní doba, rodičovská dovolená, doplňková dovolená, zkrácené pracovní úvazky, práce z domova a další.

V šetření Kvalita a organizace práce v různých sektorech NH (viz výše) bylo zjištěno, že zaměstnavatelé mají tendenci řešit situaci individuálně po dohodě s konkrétním zaměstnancem, přičemž konkrétní úpravy v podnicích, které nemají uzavřenou kolektivní smlouvu, závisí na benevolenci

zaměstnavatele. Jediným systematictější řešením, založeným na funkci řízení lidských zdrojů, bylo zavedení pružné pracovní doby v podobě variabilního začátku a konce pracovní doby v části organizací. V organizaci s kolektivní smlouvou byla upravena možnost čerpání dodatečné dovolené v případě ošetřování dítěte do 15 let, což bylo oprávněnými pracovníky ve značné míře využíváno.

Opatření, zaměřená na harmonizaci práce a rodiny, tvoří v řadě firem programy politiky přátelské rodině. I když se tyto programy rozvíjejí, tento rozvoj není stejnoměrný. Nad faktory, které ovlivňují aplikaci programů harmonizace práce a rodiny, se zamýšlí Walsh (2009). Jedná se zejména o organizační adaptaci, tedy hledání řešení za podmínek, kdy je v organizaci zaměstnán vyšší počet žen, jejichž potřeby harmonizace řeší. Významným doplňujícím faktorem, jemuž se podniky musí přizpůsobit, jsou různé typy regulatorních opatření a společenských norem. Také stoupající počet organizací, které uplatňují prorodinnou politiku, vede k jejímu rozšiřování v různých sektorech, jelikož zbývající podniky jsou nuceny se přizpůsobit, aby byly konkurenceschopné na trhu práce.

Prorodinná politika se více rozšiřuje spíše ve větších organizacích, zvláště těch, ve kterých se uplatňuje rozvinutý HR management a existuje aparát zabývající se rovnými příležitostmi. Původně se tato opatření více uplatňovala ve veřejném sektoru, ale v současnosti již nejsou v této oblasti →

- signifikantní rozdíly mezi soukromým a veřejným sektorem (Walsh, 2009). Z hlediska strategického HRM je podstatné, že tato opatření mají pozitivní dopad jak na pracovní spokojenost, tak i na efektivitu organizace.

### 10. Participace zaměstnanců

Participace zaměstnanců a její uplatnění v rozhodování má za sebou dlouhý a složitý vývoj. V 60. a 70. letech byla podporována státními činiteli jako prostředek humanizace práce a redukce sociálního konfliktu, v následujících desetiletích pak byla věnována pozornost jejímu ekonomickému přínosu a byly zaváděny manažerské programy podporující participaci (Lansbury a Wailes, 2008). V současné době se vychází z předpokladu, že zapojení zaměstnanců do procesů v organizaci podmiňuje, nebo přinejmenším významně ovlivňuje aktivitu a výsledky organizace (Dietz, Wilkinson a Redman, 2009). I když participace zahrnuje velké množství témat a hranice tohoto jevu jsou obtížně vymežitelné, v zásadě je participace úzce spojována se svými přínosy k organizační efektivitě, k uspokojování potřeb a využívání potenciálu pracovníků a k možnostem snížení organizačních tenzí vznikajících v důsledku nerovného postavení. Z tohoto důvodu management organizací neustále plánuje, projektuje a implementuje nové formy participace zaměstnanců. Poznatky ovšem ukazují, že existuje velké množství komplexních faktorů ve vzájemné interakci, které mají vliv na úspěch nebo selhání těchto plánů. Autoři navrhují pracovně definovat participaci zaměstnanců jako „zaměstnavatelem autorizované schéma, které rozšiřuje možnosti zaměstnanců jako kolektivitu konzultovat nebo podílet se na rozhodování způsobem, který umožňuje zaměstnancům uplatnit signifikantní vliv na jeho procesy a výstupy“ (Dietz, Wilkinson a Redman, 2009).

V HRM je participace zaměstnanců a zapojení do rozhodovacích procesů v organizaci spojována s posílením jejich schopností, motivace a příležitostí k uplatnění, což má s určitou pravděpodob-

ností pozitivní vliv na zvyšování výkonu organizace. Participace podporuje sdílení norem a hodnot organizace, což snižuje náklady na kontrolu a monitoring výkonu jednotlivých pracovníků. Zároveň posiluje vazby pracovníka k zaměstnavateli a může působit jako protiváha obtížných pracovních podmínek. Jiným zdůvodněním posilování participace je zlepšení výsledků jejich práce nad rámec pracovní smlouvy, což je ovšem skeptiky nečásto vnímáno pouze jako intenzifikace práce (Dietz, Wilkinson a Redman, 2009).

Od 90. let se participace stává ústřední součástí systémů řízení vysoké výkonnosti a zvyšuje se zájem managementu na jejich nejrůznějších formách. Dochází ke znovuobjevení důležitosti lidského faktoru v organizaci práce, což se ve vyspělých zemích stává součástí odpovědi na rostoucí konkurenční tlaky na mezinárodních trzích. Management uznává důležitost zapojení pracujících, aby se organizace staly pružnější a produktivnější (Lansbury a Wailes, 2008).

I když by se mohlo zdát, že posilování participace se odehrává v jednotném rámci, konkrétní formy jsou variabilní jak mezi jednotlivými zeměmi, tak i odvětvími a firmami. Tyto rozdíly mohou být způsobeny základní orientací na způsoby produkce a orientací ekonomického uspořádání v jednotlivých státech (Lansbury a Wailes, 2008). Na podnikové úrovni hrají ale také roli organizační a individuální faktory, motivace k plánování a implementaci programů posilujících participaci a odchylky dosažených výstupů od plánovaných cílů (Dietz, Wilkinson a Redman, 2009).

Ve vztazích participace v podobě partnerství (srov. výše) identifikují Dietz, Wilkinson a Redman (2009) na základě empirického šetření jako základní faktor vzájemnou důvěru aktérů. Součástí důvěry jsou zde pozitivní vzájemná očekávání, která jsou mnohem významnější, než případná zranitelnost aktérů v interakci. Tato důvěra založená na vzájemné identifikaci aktérů je doprovázena předvídatelností jednání, konzistencí slov a činů, sdílením a delegováním kontroly, otevřenou komunikací a jednáním v dobré vůli. Empirické po-

znatky sice přináší poznatky, které se odchyľují od ideálu vzájemné důvěry, její důležitost však potvrzují.

## 11. Závěr

Strukturální změny v podnicích staví před nové problémy nejen odbory, ale také personalisty, či přesněji řečeno celý obor HRM. Nejedná se o nic menšího než modifikaci pracovních vztahů, která bude s poklesem významu odborů stále výraznější. Je možné, a některé aspekty vývoje jsou již patrné, že strategický HRM převezme část funkcí i kompetence odborů. Ve středně velkých organizacích, kde odbory zpravidla nepůsobí, tyto funkce a kompetence už často má.

Strategický HRM a teorie a praxe pracovních vztahů nestojí v opozici, nejsou to dva diskrétní jevy nebo procesy či oblasti poznání. Řada autorů strategický HRM a pracovní vztahy s užitkem propojuje jako dvě pojetí reflexe vztahů a procesů, které mají společnou podstatu. Dovedeno do praxe to znamená, že obě pojetí mohou mít svůj specifický přínos k poznání a formování systémů produk-

ce jak na mikro, tak i makro úrovni. V této studii jsme se zabývali především mikroúrovni, explorační vybraných diferencovaných procesů a jejich předpokládanými efekty na práci s lidskými zdroji v organizacích.

Stále důležitější se tak stane strategický HRM nejen v systému pracovních vztahů, včetně kvalitativně nového pojetí komunikace, ale také v oblasti sjednávání podmínek výkonu práce, zaměstnaneckých benefitů a organizačního rozvoje. HRM tak nebude už jen štábním orgánem vrcholového managementu, ale dá se předpokládat, že převezme vlastní úkoly zejména v oblasti strategie a plánování.

Tento článek pokládáme jen za úvod do diskuse o nových aspektech strategického HRM a pracovních vztahů. Další koncepty, pro které často jen obtížně hledáme české ekvivalenty, jako jsou *well-being*, *decent work*, *fair workplaces*, ale také segmentace pracovního trhu v organizacích, rovnost příležitostí, inkluзивita a diskriminace v zaměstnání se postupně formují a budou do organizační praxe v příštích letech vstupovat stále větší měrou.

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] BAUMAN, Z.: *Individualizovaná společnost*. Praha: Mladá fronta, 2004.
- [2] BECK, U.: *Riziková společnost: Na cestě k jiné moderně*. Praha: SLON, 2004.
- [3] BECK, U.: *Vynalézání politik: K teorii reflexivní demokratizace*. Praha: SLON, 2007.
- [4] BERNARD, J.: Osobní identita v diskurzu společnosti pozdní moderny. In *Soudobá sociologie II. Teorie sociálního jednání a sociální struktury*. Praha: Karolinum, 2008, s. 120-135.
- [5] BLYTON, P.: Working time and work-life balance. In *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications, 2008, pp. 513-528.
- [6] BOXALL, P., PURCELL, J.: *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave MacMillan, 2008.
- [7] BOYATZIS, R.E.: *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. London: Wiley, 1982.
- [8] BRAVERMAN, H.: *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- [9] BUDD, J. W., BHAVE, D.: The employment relationship. In *The Sage Handbook of Human Resource Management*. Los Angeles: SAGE Publications, 2009, pp. 51-70.
- [10] DIETZ, G., WILKINSON, A., REDMAN, T.: Involvement and participation. In *The Sage Handbook of Human Resource Management*. Los Angeles: SAGE Publications, 2009, pp. 245-268.
- [11] DUNLOP, J. T.: *Industrial Relations Systems*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1977.

- [12] FEARFULL, A., DOWLING, M.: Skills in the twenty-first-century organization: the career of a notion. In *Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 169–187.
- [13] FLETCHER, S.: *NVQs. Standards and Competence: A Practical Guide for Employers, Managers and Trainers*. London: Kogam Page, 1991.
- [14] FRIEDMAN, M.: *Kapitalismus a svoboda*. Praha: Liberální institut, 1993.
- [15] FROST, A. C.: The high performance work systems literature in industrial relations. In *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications, 2008, pp. 420–434.
- [16] GALBRAITH, J.K.: *Společnost hojnosti*. Praha: Svoboda, 1967.
- [17] GIDDENS, A.: *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- [18] GIDDENS, A., SUTTON, P.W.: *Sociologie*. Praha: Argo, 2015.
- [19] GUEST, D.: Working well-being. In *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications, 2008, pp. 529–547.
- [20] HALL, P. A., SOSKICE, D.: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.
- [21] HEERY, E.: System and change in industrial relations analysis. In *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications, 2008, pp. 69–91.
- [22] HORTON S., HONDEGHEM A., FARNHAM D.: *Competency Management in the Public Sector*. Amsterdam: Instituut Voor de Overheid, 2002.
- [23] ILOSTAT: *Trade Union Density Rate*. Geneva: International Labour Organization, 2017. [online]. [cit. 2017-08-25]. Available from: <[98 Scientia et Societas » 4/17](http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection?_adf.ctrl-state=w1uftwycv_4&_afzLoop=7219297467818&_afzWindowMode=0&_afzWindowId=w1uftwycv_30#!></a>>.</p>
<p>[24] KALOUSKOVÁ, P., VOJTĚCH, J.: <i>Potřeby zaměstnavatelů a připravenost absolventů škol – souhrnný přehled</i>. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2008.</p>
<p>[25] KAUFMAN, B. E.: Reflection on six decades in industrial relations: an interview with John Dunlop. <i>Industrial and Labor Relations Review</i>, 2002, 55(2), pp. 324–348.</p>
<p>[26] KAUFMAN, B. E. Employment relations and the employment relations system: a guide to theorizing. In <i>Theoretical Perspectives on Work and Employment Relations</i>. Champaign: Industrial Relations Research Association, 2004, pp. 41–75.</p>
<p>[27] KAUFMAN, B. E.: The future of employment relations: insights from theory. In <i>Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations</i>. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 13–44.</p>
<p>[28] KELLER, J.: <i>Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti</i>. Praha: SLON, 2010.</p>
<p>[29] KESSLER, R., STRASBURG, L.A.: <i>Competency-Based Resumes: How to Bring Your Resume to the Top of the Pile</i>. Pompton Plains: The Career Press, 2005.</p>
<p>[30] KOCHAN, T. A., BAMBER, G.J.: Industrial relations and collective bargaining. In <i>The Sage Handbook of Human Resource Management</i>. Los Angeles: SAGE, 2009, pp. 308–321.</p>
<p>[31] KUBEŠ, M., SPILLEROVÁ, D., KURNICKÝ, R.: <i>Manažerské kompetence. Způsobilosti výjimečných manažerů</i>. Praha: Grada, 2004.</p>
<p>[32] LANSBURY, R. D., WAILES, N.: Employee involvement and direct participation. In <i>The SAGE Handbook of Industrial Relations</i>. London: SAGE Publications, 2008, pp. 434–446.</p>
<p>[33] LIPOVETSKY, G.: <i>Soumrak povinnosti</i>. Praha: Prostor, 1999.</p>
</div>
<div data-bbox=)



- [34] MAREŠ, P., SIROVÁTKA, T.: Marginalizace na trhu práce a materiální deprivace nezaměstnaných. In *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Georgetown, 2004, s. 61–74.
- [35] McCLELLAND, D. C.: Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, 1973, 28(1), pp. 1–14.
- [36] MEZŘICKÝ, V.: Povaha globalizace, základní problémy, její pozitiva a negativa. In *Globalizace a globální problémy*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, 2006, s. 11–24.
- [37] MOORE, D., CHENG, M., DAINTY, A.: Competence, competency and competencies: performance assessment in organisations. *Work Study*, 2002, 51(6), pp. 314–319.
- [38] MULDER, M., WEIGEL, T., COLLINS, K.: The concept of competence in the development of vocational education and training in selected EU Member States: a critical analysis. *Journal of Vocational Education and Training*, 2007, 59(1), pp. 67–88.
- [39] OSTERMAN, P.: How common is workplace transformation and who adopts it? *Industrial and Labor Relations Review*, 1994, 47(2), pp. 175–88.
- [40] OSTERMAN, P.: Work reorganization in an era of restructuring: trends in diffusion and effects on employee welfare. *Industrial and Labor Relations Review*, 2000, 53(2), pp. 179–96.
- [41] PLAMÍNEK, J.: *Sebeřízení – praktický atlas managementu cílů, času a stresu*. Praha: Grada, 2004.
- [42] PLAMÍNEK, J., FIŠER, R.: *Řízení podle kompetencí*. Praha: Grada, 2005.
- [43] PRESSMAN, D.: Globalization: the role of the private sector. In *Globalizace a globální problémy*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, 2006, s. 199–207.
- [44] PROCTER, S.: New forms of work and the high performance paradigm. In *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications, 2008, pp. 149–169.
- [45] RUBERY, J.: Structured labor markets, worker organisation and low pay. *Cambridge Journal of Economics*, 1978, 2(1), pp. 17–36.
- [46] SANCHEZ, R.: *Research in Competence-Based management. Volume 4. A Focused Issue on Fundamental Issues in Competence Theory Development*. Howard House, Wagon Lane, Bingley: Emerald Group, 2008.
- [47] TAYLOR-GOOBY, P.: *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [48] TEODORESCU, T.: Competence versus competency: What is the difference? *Performance Improvement*, 2006, 45(10), pp. 27–30.
- [49] UPCHURCH, M. et al.: Employee representation and partnership in the non-union sector: a paradox of intention? *Human Resource Management Journal*, 2006, 16(4), pp. 393–410.
- [50] VANHUYSE, P.: Workers without power: agency, legacies, and labour decline in East European varieties of capitalism. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2007, 43(3), pp. 495–522
- [51] VLÁČIL, J., HRADECKÁ, I.: *Industriální vztahy a sociálně politické orientace českých dělníků a manažerů*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 1995.
- [52] WALSH, J.: Working time and work life balance. In *The Sage Handbook of Human Resource Management*. Los Angeles: SAGE Publications, 2009, 490–506.
- [53] WHITE, M. et al.: High-performance management practices, working hours and work-life balance. *British Journal of Industrial Relations*, 2003, 41(2), pp. 175–195.
- [54] WINKLER, J., KLIMPLOVÁ, L.: *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2010.





- [55] ZELENKOVÁ, I., VYHLÍDAL, J., KLIMPLOVÁ, L.: Hodnocení možnosti uplatnění vybraných prvků švédského monitoringu potřeb trhu práce v podmínkách ČR. *Fórum sociální politiky*, 2015, 9(4), s. 2–8.

## ABSTRAKT

*Cílem této studie je odpovědět na následující obecnou otázku: Jaké jsou vzájemné vazby mezi strategickým řízením lidských zdrojů a pracovními vztahy? Teoretický rámec je založen na Dunlopově teorii systému průmyslových vztahů a na úvahách o strategii a řízení lidských zdrojů, především v pojetí Boxalla a Purcella. Ve výzkumu jsme identifikovali některá nová témata v oblasti pracovních vztahů a strategického řízení lidských zdrojů při měnícím se sociálním a ekonomickém kontextu. Mezi podniky v České republice jsme zjistili jako nejdůležitější témata partnerství mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, systémy řízení vysoké výkonnosti, budování kompetencí, rovnováhu mezi prací a rodinou a participaci zaměstnanců. Nástup dalších témat jako employee stress/well being, decent work a fair workplaces je možné očekávat v příštích letech.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*Pracovní vztahy; řízení lidských zdrojů; partnerství; kompetence; rovnováha práce a rodiny*

## The Starting Points of Strategic HRM and Labour Relations

### ABSTRACT

*The objective of this study is to answer following research question: What are the interconnections between strategic human resources management and labour relations? The theoretical framework is based on Dunlop's industrial relations system theory and considerations of strategy and HR management mainly by Boxall and Purcell. We recognized some new shaping issues in both of labour relations and strategic HRM in changing social and economical context. Among corporations in the Czech republic we found out as most important employer/employee partnership, high performance work systems, building of competencies, work/life balance and employee participation. The emergence of new topics is expected as employee stress/well being, decent work and fair workplaces in the next years.*

### KEYWORDS

*Labour relations; human resources management; partnership; competency; work/life balance*

### JEL CLASSIFICATION

J53



# Možnosti zdanění příjmů ze samostatné výdělečné činnosti

► Ing. Lenka Říhová » Vysoká škola finanční a správní, Praha<sup>1</sup>; email: 22357@mail.vsfs.cz

## \* 1. Úvod

Podnikatelé, sebezaměstnaní, osoby samostatně výdělečně činné či živnostníci, to je jen krátký výčet označení pro skupinu ekonomicky aktivního obyvatelstva, jejíž příjem pochází ze samostatné výdělečné činnosti. V České republice přitom hovoříme o téměř jednom milionu těchto subjektů (ČSSZ, 2017), přičemž jejich podíl na zaměstnanosti osciluje okolo hodnoty 18 %, jak je zřejmé v tabulce č. 1 níže. Takto vysoký podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti je výsledkem prostoru, který vytvořila hospodářská politika po roce 1989, a to zejména politika fiskální (Průša et al., 2008).

Při porovnání podílu podnikatelů na ekonomicky aktivním obyvatelstvu, převyšuje Česká republika průměr EU-19 i EU-28.

S ohledem na vysoký podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti v České republice, se stává problematika podnikání často diskutovanou napříč odbornou veřejností. Na daňové zatížení sebezaměstnaných, respektive na sociální a ekonomické postavení podnikatelů byla v letech 2009 až 2013 zaměřena práce široké skupiny odborníků (Průša et al., 2009; Vlach, 2013; Vlach et al., 2013). Již v publikaci z roku 2013 kolektiv autorů Vlach et al. (2013) varovali před růstem počtu sebezaměstnaných, poklesem produktivity práce, ale především

**Tabulka č. 1** » Podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti v České republice, Francii, EU-19 a EU-28 v letech 2011 až 2016, v %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU-19	15,9	15,9	15,9	15,7	15,6	15,3
EU-28	16,7	16,7	16,5	16,4	16,1	15,8
Česká republika	18,1	18,4	17,9	18,0	17,3	17,1
Francie	11,6	11,4	11,2	11,6	11,6	11,8

Pramen: OECD (2017)

<sup>1</sup> Tato práce vznikla při řešení studentského projektu Fiskální politika po ekonomické krizi s využitím účelové podpory na speci-fický vysokoškolský výzkum Vysoké školy finanční a správní.

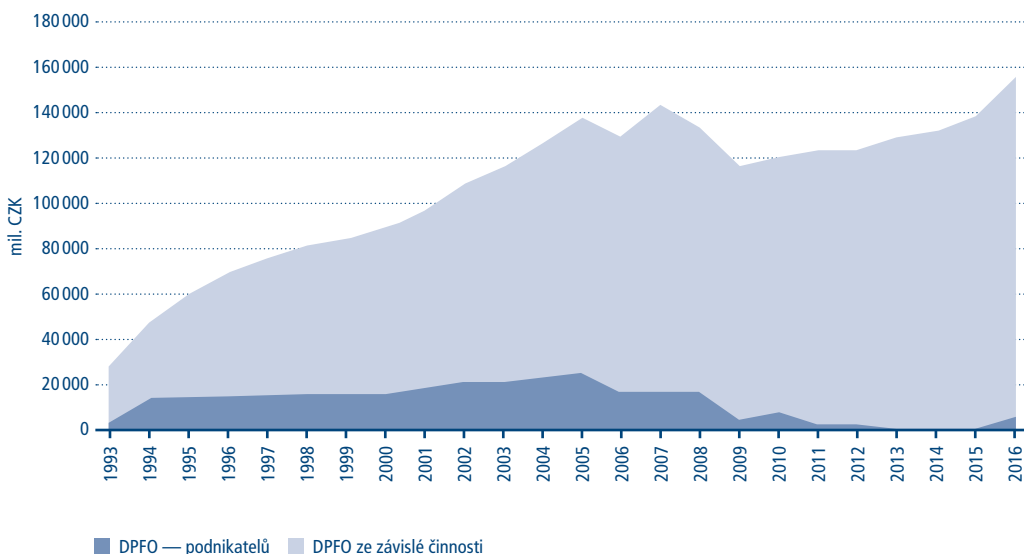
→ zjištěnou praxí daňové optimalizace a jejích možných dopadů. Právě provázanost daňových a vyměřovacích základů našly svůj odraz v nízkém objemu daní z příjmů a odváděného sociálního a zdravotního pojištění a v klesající úrovni tvorby rezerv pro nepříznivé životní situace a na stáří. V budoucích letech v souvislosti se stárnutím osob samostatně výdělečně činných a ukončením jejich ekonomické aktivity hrozí reálné riziko jejich propadu do chudoby. Zdravotní pojištění a placení pojistného, stejně tak jako sociální nemocenské pojištění jsou další silně diskutované oblasti (Daněk, 2014; Ženíšková, 2001; Chvátalová, 2007; Laníček, 2015), přičemž problematika podhodnocování příjmů za účelem snížení daňové povinnosti je předmětem výzkumů nejen tuzemských, ale i zahraničních autorů.

Výše uvedený literární exkurs je pouze úzkým výřezem. Ač je téma podnikání frekventovaně řešeno, zůstává otevřená otázka efektivního a zároveň spravedlivého zdanění příjmů ze samostatné výdě-

lečné činnosti. Jak ilustruje obrázek č. 1 níže, přesto, že je podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti aktuálně na hodnotě 17,1 %, tak inkasovaná daň z příjmů těchto subjektů je marginální v porovnání s vyšší inkasované daně z příjmů zaměstnanců (označených v obrázku jako DPFO ze závislé činnosti). Takto nízký objem inkasované daně z příjmů ze samostatné výdělečné činnosti přitom nepokrývá ani náklady na činnost finančních úřadů vynaložené na inkaso daně z příjmů těchto osob (Říhová, 2017).

S ohledem na výše uvedené argumenty vyvstává apel na změnu či úpravu systému zdanění příjmů ze samostatné výdělečné činnosti v České republice tak, aby výsledné inkaso daní z nezávislé činnosti v příštích letech mělo dlouhodobě rostoucí charakter. S ohledem na dlouhodobě rostoucí množství subjektů vykonávajících samostatnou výdělečnou činnost by měl být cílem fiskální politiky i dlouhodobý růst inkasované daně z příjmu těchto osob, ovšem za předpokladu snížené admi-

**Obrázek č. 1** » Vývoj inkasované daně z příjmu od roku 1993 do roku 2016, v mil. CZK



Pramen: Finanční správa (2017b), vlastní grafické zpracování

nistrativní zátěže. Lze přepokládat, že při snížení administrativních nákladů dosáhne sebezaměstnaný větší časové dotace k realizaci podnikatelské činnosti a tvorbě zisku.

Důvodem ke změně současného trendu poklesu inkasované daně z příjmu sebezaměstnaných je zamezení případným konfliktním situacím vznikajícím právě z důvodu odlišné daňové zátěže zaměstnanců a sebezaměstnaných. V modelových propočtech již řada autorů poukazovala na nerovnoměrné daňové zatížení sebezaměstnaných a zaměstnanců. Například podle Asociace malých a středních podniků a živnostníků osoby samostatně výdělečně činné odvádějí na daních z příjmu přibližně 32 % toho, co zaměstnanec (AMSP ČR, 2015). Je proto třeba navrhnout takové opatření, pomocí kterého by bylo možné dosáhnout alespoň relativně stejného odvodového zatížení přinejmenším základních druhů příjmů či se k relativně stejnému odvodovému zatížení přiblížit.

Opomenout nelze ani přítomnost stínové ekonomiky v podobě zdánlivého podnikání (švarcsystému). Relativně nízké zdanění sebezaměstnaných spolu s existencí zdánlivého podnikání, staví mnohé sebezaměstnané do role levné pracovní síly.

Cílem této práce je proto představení nové možnosti zdanění příjmů sebezaměstnaných (fyzických osob), jejichž hlavní příjem pramení z podnikatelské činnosti. Hlavní dopad předkládaného návrhu zdanění příjmů sebezaměstnaných by měl vést k většímu sladění základních daňových principů, kterými jsou daňová spravedlnost a daňová efektivnost.

Následující text je rozdělen do několika po sobě jdoucích částí. Po úvodu následuje část obsahující vymezení pojmu samostatná výdělečná činnost. Další část charakterizuje důvody, které vedou k návrhu nové možnosti zdanění příjmů ze samostatné výdělečné činnosti. Stežejní částí je část čtvrtá zaměřená na popis návrhu možnosti zdanění příjmů sebezaměstnaných v České republice v podobě daně z podnikání.

## 2. Samostatná výdělečná činnost – vymezení pojmu v národním i mezinárodním kontextu

Z historického hlediska lze říci, že se lidé věnovali výrobě hmotných statků a poskytování služeb značnou část historie lidstva. Zpočátku ale chyběl právní rámec podnikání. První formou podnikání tak bylo na počátku 19. století podnikání jednotlivců (Synek et al., 2011), které by dnes bylo možné označit jako osoby samostatně výdělečně činné neboli podnikatele. V nedávné historii samostatného podnikání na území dnešní České republiky bylo určité přerušení tradice podnikání. V důsledku centrálně řízeného hospodářství v Československu bylo od 50. let 20. století do roku 1989 zaměstnání vykonáváno téměř výhradně na základě pracovního poměru (Průša et al., 2008).

Navzdory politickému, sociálnímu i technologickému vývoji ovšem základní motiv podnikání zůstal zachován. Tímto motivem je snaha o zhodnocení vloženého kapitálu, což v drtivé většině případů znamená dosažení zisku, jakožto přebytku výnosů nad náklady (Synek a Kislingerová, 2010). Ač soudobá historie sebezaměstnaných v České republice není dlouhá, jsou tyto subjekty velmi heterogenní skupinou, vyznačující se značně diferencovanými charakteristikami (Průša et al., 2008):

- působí ve značně rozdílných a variabilních sociálních a hospodářských podmínkách; to vyúsťuje v diametrálně odlišnou konjunkturní pozici, konkurenceschopnost a rozdílnost dosažovaných příjmů, výdělků a zisku jednotlivých osob;
- mají vyhraněné sociální postavení; jejich podstatná, stabilizovaná část tvoří základ středních společenských vrstev;
- výrazně ovlivňují rozsah zaměstnanosti a flexibilitu trhu práce v národní ekonomice.

Otázkou ovšem zůstává, kdo tito lidé jsou. Z evropského pohledu je možné podívat se na ucelenou charakteristiku, kterou uvádí *European Foundation for the Improvement of Living and Working* →

→ *Conditions*. Sebezaměstnaní jsou zde rozděleni do pěti základních skupin:

- podnikatelé bez zaměstnanců;
- tradiční profesionálové na volné noze, kteří, aby mohli pracovat, musí splňovat určité podmínky, držet se regulací, být registrovaní, projít přezkoušením;
- dělníci, obchodníci, farmáři, kteří prezentují původní, tradiční formu samostatné výdělečné činnosti;
- samostatně výdělečně činní pracovníci, kteří mají zkušenosti, ale pracují v neregulovaných odvětvích;
- samostatně výdělečně činní pracovníci v zaměstnání, kde není potřeba specializovaná dovednost, kteří podnikají se zaměstnanci nebo s členy rodiny.

V České republice samostatně výdělečnou činnost upravuje zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Ten definu-

je živnost jako soustavnou činnost provozovanou samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.

### 3. Aktuální problémy spojené se zdaněním příjmů sebezaměstnaných v České republice

Mezi stěžejní problémy sebezaměstnaných bezpochyby patří nízké (evidované) zisky na straně jedné a vysoká administrativní zátěž na straně druhé. V návaznosti na dlouhodobé a systematické obcházení daňové povinnosti, které se v některých oblastech podnikání stalo v České republice téměř běžnou záležitostí, vznikla i nová elektronická evidence tržeb (etrzby.cz, 2017). Finanční správa předpokládá, že tímto nástrojem budou evidovány doposud nevykazované zisky ve výši cca 170 mld. Kč ročně. Přestože vzhledem ke krátké době apli-

**Tabulka č. 2 » Průměrné základy daně a dílčí základy daně příjmů z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti za rok 2011**

Skupina osob	Průměrný základ daně v Kč	
	pro všechny osoby	s vyloučením 7,8 promile poplatníků s nejvyššími základy daně
všechny fyzické osoby, které podaly daňové přiznání	341 029	316 670
fyzické osoby, které mají v základu daně i příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti	265 532	245 098
	Průměrný dílčí základ daně příjmů z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti v Kč	
fyzické osoby s nenulovými příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti	149 660	144 305
fyzické osoby s kladným dílčím základem daně	166 692	151 914
fyzické osoby, u kterých na příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti připadá více než 50 % základu daně	199 738	181 316

Pramen: Průša et al. (2013)

kace elektronické evidence tržeb nelze posoudit úspěšnost tohoto opatření, lze říci, že pro mnohé drobné živnostníky se tento nástroj stal zbytečně zatěžujícím. Hlavní slabinou elektronické evidence tržeb plynoucí z obecných charakteristik je, že samotné zavedení evidence ještě nezaručuje, že budou všechny platby řádně zaevidované. Pokud hovoříme o dlouhodobém celospolečenském trendu krácení daní, lze jen stěží předpokládat, že sebezaměstnaní, kteří obcházejí daňovou povinnost po celou dobu podnikání, díky nástroji jako je elektronická evidence tržeb, přestanou tuto praktiku uplatňovat. Je dále pravděpodobné, že mnozí sebezaměstnaní neobcházejí daňovou povinnost vědomě, ale právě z důvodu nepřehlednosti a nadměrných požadavků ze strany Finanční správy.

Existence dlouhodobého vědomého či nevědomého obcházení daňové povinnosti byla potvrzena již v roce 2013, kdy bylo na základě analýzy daňových přiznání zjištěno, že se příjem osob samostatně výdělečně činných pohybuje pod výdělkovou úrovní zaměstnanců (Průša et al., 2013; viz tabulka č. 2). Nelze tedy předpokládat trvalé provozování firmy, která přináší důchod pod úrovní ceny práce, na trhu. Přesto doposud nebyl zaveden nástroj, který by toto obcházení daňové povinnosti plně vyřešil.

Velice efektivní by bylo opatření, které by sebezaměstnaným umožnilo minimalizaci evidence pro stanovování základu daně, čímž by zároveň došlo i k minimalizaci administrativních nákladů inkasa daně. Související problematikou je také existence a výše výdajových paušálů (Fassmann et al., 2015). Právě výše výdajových paušálů je často připomínána jako příčina nízkého daňového základu. Samotný výdajový paušál je dán procentem z příjmů, a to následovně (Finanční správa, 2017a):

- 80 % z příjmů ze zemědělské výroby, lesního a vodního hospodářství a z příjmů z živnostenského podnikání řemeslného; nejvýše lze však uplatnit výdaje do částky 1 600 000 Kč,
- 60 % z příjmů ze živnostenského podnikání; nejvýše lze však uplatnit výdaje do částky 1 200 000 Kč,

- 30 % z příjmů z nájmu majetku zařazeného v obchodním majetku; nejvýše lze však uplatnit výdaje do částky 600 000 Kč,
- 40 % z jiných příjmů ze samostatné činnosti, s výjimkou příjmů společníka veřejné obchodní společnosti a komplementáře komanditní společnosti; nejvýše lze však uplatnit výdaje do částky 800 000 Kč.

Historicky se výše paušálních výdajů postupně zvyšovala, a to především mezi lety 2006 až 2012 z důvodu minimalizace dopadů hospodářské krize. Je ovšem nutné upozornit, že obdoba výdajových paušálů využívaných na území České republiky není například v rámci členských států Evropské unie ničím neobvyklým. Příkladem může být situace ve Francii, kde jsou sebezaměstnaní zdaňováni ve dvou režimech, a to v režimu BNC (*Bénéfices Non Commerciaux*) či BIC (*Bénéfices Industriels et Commerciaux*). BNC je zjednodušený daňový systém pro neobchodní zisky, tedy zisky lékařů, právníků apod., ve kterém se výdaje vypočítají na základě paušálu. Zdaňováno je 66 % hrubého příjmu, zbylých 34 % je od daně osvobozeno. Pro rok 2017 mohou být v režimu BNC zdaňováni ti sebezaměstnaní, jejichž roční příjem dosahuje výše 33 100 EUR. Pokud hrubý roční příjem tento práh překročí, spadají příjmy pod režim *Régime de la Déclaration Contrôlée* a podléhají dani z příjmu v plné výši. V případě režimu BIC, který je určen pro průmyslové a obchodní zisky (včetně zisků plynoucích z řemeslné činnosti), je zdaňováno pouze 50 % z příjmů, a to až do momentu, dokud hrubé roční příjmy nepřekročí výši 32 900 EUR (Service-Public, 2017). Přes relativní jednoduchost aplikace paušálů ve Francii je důležité podotknout, že i zde probíhají neustálé snahy o minimalizaci administrativní zátěže podnikatelů a zefektivnění daňového systému (Roemer, 2016). Je proto zřejmé, že tendence minimalizovat administrativní zátěž těchto subjektů je znatelná napříč vybranými státy Evropské unie.

Existence výdajových paušálů, včetně jejich aktuální výše, by v České republice nebyla problémem, pokud by sebezaměstnaní řádně evidovali →

→ všechny příjmy, tedy za předpokladu plošně uznávané daňové morálky. Právě daňová morálka a znalost dopadů nekalé daňové minimalizace jedince, například v podobě budoucí výše jeho starobního důchodu, by vyloučila nutnost dalšího daňového opatření.

#### **4. Návrh možnosti zdanění příjmů sebezaměstnaných v České republice – daň z podnikání**

Před vymezením samotného návrhu možnosti zdanění příjmů sebezaměstnaných v České republice je nejprve nutné vymezit základní požadavky na dané opatření, které jsou obsaženy v následující části textu. Posléze je představen samotný popis daně z podnikání a na závěr jsou uvedeny otevřené otázky spojené s daní z podnikání a návrhy na jejich řešení.

##### **4.1. Základní požadavky na návrh daňového zatížení**

Základní požadavek, který by nastavení zdanění příjmů měl respektovat, je dosažení spravedlnosti daňového zatížení. V rámci daňové spravedlnosti existuje shoda v tom, že by daňové systémy měly stejně zdaňovat poplatníky se stejnou platební schopností (Maaytová, Ochrana a Pavel, 2015). Samotnou daňovou spravedlnost lze jen těžko matematicky měřit, je nutné na ni nahlížet i s ohledem na politická vyjednávání a celospolečenské vnímání spravedlnosti, tedy na kulturní specifika. Úprava zdanění sebezaměstnaných by proto měla zároveň snížit současnou propast mezi vyšší inkasované daně z příjmu sebezaměstnaných a zaměstnanců. Při bližším pohledu na vyšší inkasované daně z příjmu zaměstnanců a sebezaměstnaných se nabízí i polemika, zda by nebylo vhodné spíše snížit daňovou zátěž zaměstnancům a daňovou zátěž sebezaměstnaných ponechat na stávající úrovni. Tento směr ovšem neodpovídá současné neefektivnosti daně z příjmu sebezaměstnaných z pohledu státu (Řihová, 2017).

Značný apel by měl být vyvíjen v případě zavádění nových návrhů či jakékoli transformaci stávajícího daňového systému především i na srozumitelnost daného řešení. Když každý jednotlivý sebezaměstnaný pochopí základní princip zdanění, zamezí se nevědomému vyhýbání se či obcházení daňové povinnosti. Při tvorbě návrhu je nutné zohlednit strukturu sebezaměstnaných, včetně heterogenosti v oblasti jejich kvalifikace. Značnou rozlišnost ve vzdělání umocňuje i soudobá aktivní politika zaměstnanosti, kdy jsou podle § 113 zákona o zaměstnanosti úřady práce ČR finančně dotována společensky účelná pracovní místa vytvořená za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti. Jedná se tedy o místo vytvořené uchazečem o zaměstnání za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti. Lze tedy hovořit o skupině sebezaměstnaných, jejichž podnikatelská aktivita byla zahájena z důvodu nenalezení uplatnění v roli zaměstnance. Nejen, že je diskutabilní, zda tyto subjekty mohou být dlouhodobě úspěšné v roli podnikatelů, zároveň zůstává otázkou, zda jsou schopny plně pochopit daňové souvztažnosti ke své nově nabyté roli apod. V takovémto případě jsou často vyzdvíženy role účetních, daňových poradců a dalších specialistů pro oblast daní, které si sebezaměstnaní mohou najmout. S ohledem na průměrné zisky (viz tabulka č. 2 výše) je ovšem diskutabilní, zda si sebezaměstnaní mohou v rámci svého rozpočtu vyčlenit část zisků na uhrazení nákladů za outsourcing účetních služeb.

Třetím požadavkem na daňové zatížení sebezaměstnaných je nedistorzita daňového opatření. Daňové opatření by nemělo nijak zasahovat do rozhodování o tom, jaký druh příjmu bude jedinec preferovat. Tento princip současný systém nenaplnňuje a dal tak vzniknout švarcsystému, neboli situaci, kdy pracovníci v podniku nejsou v pracovním vztahu, ale pracují jako sebezaměstnaní. V režimu švarcsystému pracuje sebezaměstnaný výhradně pro jeden podnik a využívá ke svému výkonu pomůcky daného podniku. V této situaci dochází k nelegální aktivitě z důvodu obcházení daňové povinnosti (Veber et al., 2012). Za předpo-



kladu minimalizace rozkolu mezi inkasem daně z příjmů zaměstnanců a sebezaměstnaných by došlo ke zmírnění pohybu těchto subjektů v rámci stínové ekonomiky. Dílčí rozhodnutí i celkové směřování fiskální politiky by mělo podporovat odklonění se od stínové ekonomiky, což by vedlo i k větší ochraně pracovníků.

Výše popsané základní požadavky na daňové opatření je tedy možné sumarizovat do následujících bodů:

- spravedlnost daňového zatížení – v rámci skupiny sebezaměstnaných, ale i v širším pojetí, tedy vůči ostatním skupinám obyvatel;
- srozumitelnost opatření;
- nedistorzita daňového opatření.

Popsané základní požadavky na návrh zdanění sebezaměstnaných jsou zároveň v souladu s požadavky ze strany podnikatelů, které jsou obsaženy v prohlášení Svazu průmyslu a dopravy České republiky. Zastupitel podnikatelů v podobě Svazu průmyslu a dopravy vybízí k větší jistotě a srozumitelnosti právních předpisů v České republice, stejně tak jako k vyšší míře vynutitelnosti zákonosti a vyšší míře prosté podnikatelské etiky (Svaz průmyslu a dopravy, 2011). Na závěr této části je vhodné podotknout, že podnět k vytvoření návrhu dodatečného zdanění příjmů sebezaměstnaných, respektive osob samostatně výdělečně činných, byl formulován již v roce 2013 (Průša et al., 2013). Je proto nanejvýš relevantní zabývat se touto problematikou blíže.

#### 4.2. Návrh daňového opatření – daň z podnikání

Předkládaný návrh/možnost rozšíření daňového opatření má podstatu v zavedení nové daně z podnikání<sup>2</sup>, která by byla propojená se současnou koncepcí daně z příjmu fyzických osob. Pro větší pře-

hlednost, která je jedním z předpokladů daně, její vymezení uvedeno v jednotlivých bodech:

1. Těto daní z podnikání by podléhali sebezaměstnaní – fyzické osoby, respektive jejich příjmy plynoucí z vykonávané živnosti. Daní by podléhaly především osoby, pro které je podnikání hlavní samostatnou výdělečnou činností, tedy na sebezaměstnané, u nichž se očekává, že jejich hlavní příjem je z podnikatelské činnosti (diskurs nad daní z podnikání pro osoby, pro které je podnikání pouze vedlejší samostatnou činností, je obsažen v části Otevřená otázka níže).
2. Daň z podnikání by měla formu platby na počátku kalendářního roku (například do třetího měsíce daného kalendářního roku). Jednalo by se o daň za možnost podnikat na území České republiky.
3. Konkrétní výše daně z podnikání by měla mít návaznost na průměrnou mzdu v České republice. Její výše by mohla být na úrovni 50 % měsíční průměrné hrubé mzdy předešlého kalendářního roku (pro přehlednější evidenci i další návaznost zaokrouhleno na stovky směrem nahoru).

*Příklad:*

*Pro rok 2017 by při zavedení daně z podnikání tato daň dosahovala výše 13 800 Kč<sup>3</sup>.*

4. V případě, kdy daň z příjmů ze samostatné činnosti sebezaměstnaného za kalendářní rok překročí výši daně z podnikání, stane se daň z podnikání slevou<sup>4</sup> na daní a sebezaměstnaný na daní z příjmu odvede jen rozdílnou část.

*Příklad:*

- *Uhrazená daň z podnikání na počátku kalendářního roku ... 13 800 Kč*
- *Základ daně za daný kalendářní rok ... 200 000 Kč*
- *Daň z příjmu odvozená do základu daně ... 30 000 Kč*

<sup>2</sup> Označení „daň z podnikání“ je pouze ilustrativním označením, daň by bylo možné pojmenovat také jako minimální daň z podnikání, daň z povolení k podnikání apod.

<sup>3</sup> Měsíční průměrná hrubá mzda pro rok 2016 byla Českým statistickým úřadem vyměřena ve výši 27 589 Kč (ČSÚ, 2016).

<sup>4</sup> Možno kalkulovat také jako se zálohou daně z příjmu.



- *Sleva na dani z příjmu ... 13 800 Kč*
- *Finální výše daně z příjmu ... 16 200 Kč*

*Modelový sebezaměstnaný v tomto případě na počátku roku uhradí daň z podnikání a na konci roku daň z příjmu sniženou o daň z podnikání.*

5. V případě, kdy daň z příjmů ze samostatné činnosti sebezaměstnaného za kalendářní rok nepřekročí výši daně z podnikání, je sebezaměstnaný osvobozen od platby daně z příjmu, ovšem nemůže žádat o vrácení daně z podnikání. Pro minimalizaci administrativní zátěže sebezaměstnaných osvobozených od platby daně z příjmu by nebylo na konci kalendářního roku vyžadováno daňové přiznání v plném rozsahu, ale pouze čestné prohlášení o výši příjmů za dané období.

*Příklad:*

- *Uhrazená daň z podnikání na počátku kalendářního roku ... 13 800 Kč*
- *Základ daně za daný kalendářní rok ... 50 000 Kč*
- *Daň z příjmu odvozená do základu daně ... 7 500 Kč*  
( $7\,500 < 13\,800$ )
- *Finální výše daně z příjmu ... 0 Kč*

*Modelový sebezaměstnaný v tomto případě na počátku roku uhradí daň z podnikání. Jelikož vypočtený základ daně z příjmu je nižší nežli daň z podnikání, je sebezaměstnaný osvobozen od platby daně z příjmu.*

### 4.3. Otevřené otázky / problémy spojené s implementací do praxe a návrhy jejich řešení

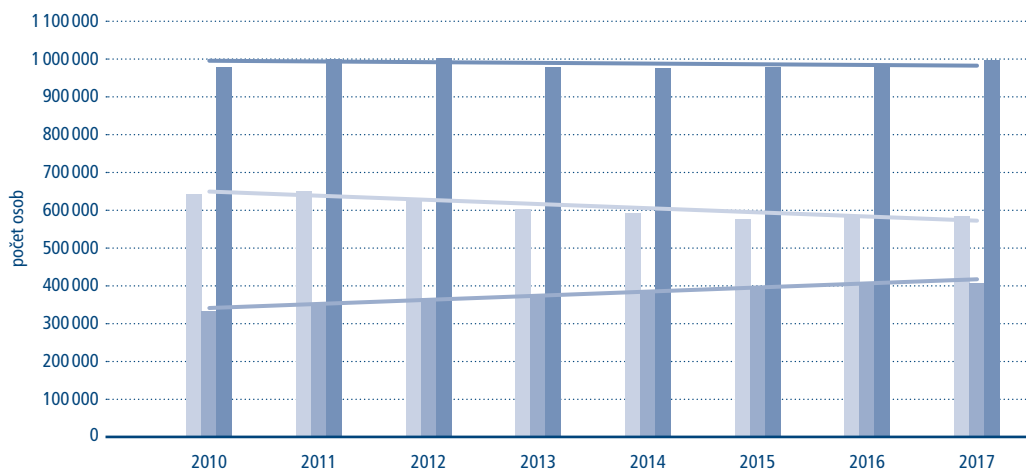
Předložený návrh je ideou, jak zajistit větší daňovou spravedlnost mezi zaměstnanci a sebezaměstnanými, ovšem nejedná se o finální návrh připravený pro aplikaci do legislativních dokumentů. Mnoho částí, jako je například konkrétní výše daně z podnikání apod., jsou oblasti k veřejné diskusi ze strany odborné veřejnosti, podnikatelů a politiků. Níže jsou nastíněny hlavní body, které je dále potřeba zohlednit či dále blíže specifikovat.

#### **Daň z podnikání pro osoby, pro které je podnikání vedlejší samostatnou výdělečnou činností:**

Daň z podnikání by se primárně zaměřovala na osoby, pro které je podnikání hlavní samostatnou výdělečnou činností, ovšem zůstává otázkou, jak tuto daň zakomponovat v případě osob, pro které je podnikání pouze vedlejší činností. Soudobým trendem je růst množství osob, pro které je podnikání forma přivýdělku k zaměstnání. Jak ilustruje obrázek č. 2 níže, počet osob, pro které je podnikání vedlejším příjmem, roste, a proto není na místě tuto skupinu sebezaměstnaných opomíjet. Vztahovat na tyto osoby daň z příjmu obdobně jako na sebezaměstnané, pro něž je podnikání hlavní činností, by nebylo optimální s ohledem na zdanění i jejich hlavního příjmu. Je zde možnost, že by daň z podnikání pro tyto osoby mohla být započítatelná vůči dani z příjmu fyzických osob, tedy nejen

*Sladění základních daňových principů, tedy daňové spravedlnosti a daňové efektivnosti, by mělo být dílčím cílem každé fiskální politiky. V současné době je ovšem znatelný určitý rozkol mezi daňovým zatížením zaměstnanců a sebezaměstnaných. Představen byl proto návrh daně označené jako daň z podnikání. Návrh daně z podnikání byl konstruován tak, aby dostál základním požadavkům na daňové opatření — spravedlnost daňového zatížení, jednoduchost řešení a nedistorzitu daňového opatření.*

Obrázek č. 5 » Vývoj počtu osob, pro je podnikání hlavní či vedlejší samostatnou výdělečnou činností



hlavní činnost	640 406	649 990	627 596	602 395	586 112	578 544	577 818	585 296
vedlejší činnost	336 663	351 774	366 492	374 833	386 244	397 408	403 537	406 807
celkem	977 069	1 001 764	994 088	977 228	972 356	975 952	981 355	992 103

■ hlavní činnost   
 ■ vedlejší činnost   
 ■ celkem  
— lineární (hlavní činnost)   
 — lineární (vedlejší činnost)   
 — lineární (celkem)

Pramen: ČSSZ (2017), vlastní grafické zpracování

vůči dani vypočítané z příjmu z podnikání. Ovšem tento návrh by mohl být administrativně náročný, což není přijatelné řešení.

#### Vymahatelnost daně z podnikání – sankce:

Důležitou oblastí je také vymahatelnost a sankce za neuhrazení daně z podnikání. Nezbytným krokem při zavádění daně z podnikání by byla osvěta pro širokou veřejnost a vysvětlení podstaty daně z podnikání. Cílem návrhu sankcí je motivovat k řádné úhradě daně z podnikání. Sankce by z tohoto důvodu byly jak finanční, tak nefinanční, a to v podobě odebrání živnosti. Příklad konstrukce sankcí:

- Neuhrazení daně z podnikání v prvním roce: upozornění, úhrada správního poplatku a daně z podnikání.

- Neuhrazení daně z podnikání ve druhém roce: úhrada daně z podnikání a pokuta ve výši 50 % daně z podnikání.
- Neuhrazení daně z podnikání ve třetím roce: úhrada daně z podnikání a pokuta ve výši 100 % daně z podnikání.
- Neuhrazení daně z podnikání ve čtvrtém roce: úhrada daně z podnikání a odebrání živnostenského oprávnění po dobu 1 roku.

#### Daň z podnikání pro právnické osoby:

Navrhovaná daň z podnikání je primárně zaměřena na sebezaměstnané (fyzické osoby), ovšem varianta modifikace daně z podnikání i pro právnické osoby je přípustná. Při vyjmutí právnických osob z konstrukce daně z podnikání by hrozila transformace sebezaměstnaných na jinou formu →

→ **Tabulka č. 3 » Výše daně z licence k podnikání pro město Seattle v letech 2016 – 2018 k vybraným příkladům klasifikace podnikání**

Klasifikace podnikatelské činnosti	Míra zdanění pro rok 2016	Míra zdanění pro rok 2017	Míra zdanění pro rok 2018
Služby a další obchodní činnosti	0,00415 (0,415 %)	0,00423 (0,423 %)	0,00427 (0,427 %)
Maloobchodní prodej a maloobchodní služby	0,00215 (0,215 %)	0,00219 (0,219 %)	0,00222 (0,222 %)
Velkoobchod	0,00215 (0,215 %)	0,00219 (0,219 %)	0,00222 (0,222 %)
Výroba	0,00215 (0,215 %)	0,00219 (0,219 %)	0,00222 (0,222 %)
<b>Méně četná kvalifikace podnikatelské činnosti</b>			
Tiskařské a publicistické činnosti	0,00215 (0,215 %)	0,00219 (0,219 %)	0,00222 (0,222 %)

Pramen: Seattle.gov (2017)

podnikání (společnost s ručením omezeným apod.) za účelem vyhýbání se daňové povinnosti. Pro zachování principu spravedlivé daně by ovšem daň z podnikání pro právnické osoby měla být progresivní. Daň z podnikání právnické osoby by pak mohla mít podobnou úpravu jako daňová licence (*Daňová licencia*) na Slovensku (Finančná správa Slovenská republika, 2013). Slovensko je kulturně i geograficky velmi blízkým státem, který využívá ve svém daňovém systému obdobu navrhované daně z podnikání právnických osob, úprava této daně se nevztahuje na fyzické osoby. Právnické osoby hradí daňovou licenci ve výši 480, 960 či 2 880 EUR, a to v závislosti na výši ročního obrátu. Nutné je upozornit, že daňová licence na Slovensku je novelou zákona o dani z příjmu účinnou od 1. 1. 2018 zrušená. Poslední daňové období, za které bude daňová licence právnickými osobami hrazena, je rok 2017. Obdobnou aplikaci daně z podnikání právnických osob je možné nalézt i mimo Evropskou unii. Příkladem je daň z licence k podnikání (*Business license tax*, někdy nazývána také *Seattle business and occupation tax*) ve městě Sea-

ttle, stát Washington, USA. Zde právnické osoby platí daň z licence z podnikání pouze tehdy, když jejich roční hrubý příjem přesáhne hranici 100 000 USD. Výše daně se liší v závislosti na charakteristice podnikání.

Při konstrukci daně z podnikání právnických osob stejně jako u konstrukce daně z podnikání fyzických osob musí být velký apel na minimalizaci administrativního zatížení těchto subjektů.

#### **Implementace do praxe:**

Nezanedbatelná problematika je i samotné zavedení navrhované změny do praxe. V případě implementace by bylo nutné dořešit výše uvedené oblasti, jejichž řešení by mělo být výsledkem jednání odborníků, v ideálním případě specializované pracovní skupiny expertů. Dalším předpokladem implementace je ovšem především politická vůle současný systém zdanění příjmů ze samostatné činnosti racionalizovat. Je tedy otázkou spíše politických preferencí a dalších vlivů, jako je naléhavost racionalizace dalších oblastí zdanění, zda bude vůle se zabývat obdobným návrhem mož-

nosti zdanění příjmů ze samostatné výdělečné činnosti a její následné implementace.

## 5. Závěr

Sladění základních daňových principů, tedy daňové spravedlnosti a daňové efektivnosti, by mělo být dílčím cílem každé fiskální politiky. V současné době je ovšem znatelný určitý rozkol mezi daňovým zatížením zaměstnanců a sebezaměstnaných. Cílem této práce proto bylo představit novou možnost zdanění příjmů sebezaměstnaných (fyzických osob), jejichž hlavní příjem pramení z podnikatelské činnosti, a to tak, aby bylo dosaženo větší daňové spravedlnosti.

Představen byl proto návrh daně, pro potřeby této studie označené jako daň z podnikání. Tato daň by byla propojená se současnou koncepcí daně z příjmu fyzických osob. Současná konstrukce daně z příjmů by proto mohla zůstat beze změn. Návrh daně z podnikání byl konstruován tak, aby dostal základním požadavkům na daňové opatření, tedy především na spravedlnost daňového zatížení, a to jak v rámci skupiny sebezaměstnaných, tak i v širším pojetí, tedy vůči zaměstnancům. Další požadavek byl kladen na určitou jednoduchost řešení, respektive na srozumitelnost. Cílem bylo vytvořit takový návrh daně, která by byla snadno pochopitelná pro heterogenní skupinu sebezaměstnaných a zároveň minimalizovala administrativní zatížení těchto osob. Třetím stěžejním požadavkem byl apel na nedistorzitu daňového opatření. Daňové opatření by nemělo nijak zasahovat do rozhodování o tom, jaký druh příjmů bude jedinec preferovat. Tento princip současný systém nenaplnuje a dal tak vzniknout švarcsystému, kdy je zaměstnanecký vztah nahrazen zdánlivým sebezaměstnáním.

Samotná daň z podnikání by měla formu platby na počátku kalendářního roku. Jednalo by se v podstatě o daň za možnost podnikat na území České republiky. Konkrétní výše daně z podnikání

by měla mít návaznost na průměrnou mzdu v České republice. Její výše by mohla být na úrovni 50 % měsíční průměrné hrubé mzdy předešlého kalendářního roku (pro přehlednější evidenci i další návaznost zaokrouhleno na stovky směrem nahoru). Například pro rok 2017 by při zavedení daně z podnikání tato daň dosahovala výše 13 800 Kč. V případě, kdy daň z příjmů ze samostatné činnosti sebezaměstnaného za kalendářní rok překročí výši daně z podnikání, stane se daň z podnikání slevou na dani a sebezaměstnaný na dani z příjmu odvede jen rozdílnou část. Naopak v případě, kdy daň z příjmů ze samostatné činnosti sebezaměstnaného za kalendářní rok nepřekročí výši daně z podnikání, je sebezaměstnaný osvobozen od platby daně z příjmů, ovšem nemůže žádat o vrácení daně z podnikání. Pro minimalizaci administrativní zátěže sebezaměstnaných osvobozených od platby daně z příjmů by nebylo na konci kalendářního roku vyžadováno daňové přiznání v plném rozsahu, ale pouze čestné prohlášení o výši příjmů za dané období. Právě zjednodušené účetnictví by vedlo k tomu, že by sebezaměstnaní nemuseli vynakládat dodatečné finanční náklady či vlastní čas na daňové a účetní práce. Zároveň by tak sebezaměstnaní měli více času na vlastní podnikatelskou aktivitu a tvorbu zisku.

Ve vztahu k dani z podnikání ovšem zůstávají otevřené některé další otázky aplikace této daně, a to především pro oblast zdanění sebezaměstnaných, jejichž příjem z podnikatelské činnosti je příjmem vedlejším. Další oblastí je aplikace daně z podnikání na právnické osoby a v neposlední řadě také otázka sankcí a vymahatelnosti daně z podnikání. Na tyto oblasti jsou návrhy řešení rámcově vymezeny, ovšem přesné výsledné znění by mělo být podrobeno širší diskusi. Na závěr je důležité upozornit, že daňová morálka a znalost dopadů nekalé daňové minimalizace na jedince, například v podobě budoucí výše jeho starobního důchodu, by vyloučila nutnost dalšího daňového opatření.



## → LITERATURA A PRAMENY

- [1] AMSP ČR: *Analýza odvodů OSVČ a zaměstnanců*. Praha: Asociace malých a středních podnikatelů České republiky 2015. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<https://www.businessinfo.cz/app/content/files/dokumenty/analyza-odvod-osvc-a-zamestnancu-ampsp-podnikatel-cz-2015.pdf>>.
- [2] ČSÚ: *Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2016*. Praha: Český statistický úřad 2016. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2016>>.
- [3] ČSSZ: *Přehled o počtu OSVČ dle krajů resp. dle okresů a krajů*. Praha: Česká správa sociálního zabezpečení, 2017. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/statistiky/ekonomicke-ukazatele/>>.
- [4] CHVÁTALOVÁ, I.: OSVČ a koordinace sociálního zabezpečení. *Práce a mzda*, 2007, 55(9), s. 46–48.
- [5] DANĚK, A.: *Časté chyby OSVČ*. Praha: Česká správa sociálního zabezpečení, 2014. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/ing-antonin-danek-caste-chyby-osvc.htm>>.
- [6] ETRZBY.CZ: *etrzby.cz*, 2017. [online]. [cit. 2017-10-22]. Dostupné z: <<http://www.etrzby.cz/>>.
- [7] FASSMANN, M.: Rozdíly v daňovém a odvodovém zatížení mezi zaměstnanci a OSVČ. *Pohledy*, 2015, 1, 37–54.
- [8] FINANČNÁ SPRÁVA SLOVENSKÁ REPUBLIKA: *Všeobecné o daňovej licenci*. Bratislava: Finančná správa SR, 2013. [online]. [cit. 2017-10-22]. Dostupné z: <<https://podpora.financnasprava.sk/062318-V%C5%A1eobecn%C3%A8-ov%C5%88ovej-licencii>>.
- [9] FINANČNÍ SPRÁVA (2017a): *Podnikatel (OSVČ)*. Praha: Finanční správa, 2017. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<http://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-prijmu/fyzicke-osoby-poplatnik/podnikatel-osvc>>.
- [10] FINANČNÍ SPRÁVA (2017b): *Údaje z výběru daní*. Praha: Finanční správa, 2017. [online]. [cit. 2017-10-21]. Dostupné z: <<http://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>>.
- [11] LANÍČEK, P.: OSVČ a práce v zahraničí. *Národní pojištění*, 2015, 46(10), s. 19–21.
- [12] MAAYATOVÁ, A., OCHRANA, F., PAVEL, J.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015.
- [13] OECD: *Self-Employment Rate*. 2017. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. [online]. [cit. 2017-10-21]. Available from: <<https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>>.
- [14] PRŮŠA, L. et al.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008.
- [15] PRŮŠA, L. et al.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2009.
- [16] PRŮŠA, L. et al.: *Sociálně-ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných v ČR v hospodářské krizi a souvislosti se systémem sociálního zabezpečení*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013.
- [17] ROEMER, F.: La Dématérialisation des Procédures Fiscales en France, une Modernisation de l'état au Service de L'amélioration des Relations Avec les Entreprises? *Pyramides*, 2016. [online]. [cit. 2017-10-21]. Available from: <<http://pyramides.revues.org/999>>.
- [18] ŘÍHOVÁ, L.: Návratnost výběru daní z příjmů osob samostatně výdělečně činných z pohledu státu. *Fórum sociální politiky*, 2017, 2, s. 14–21.

- [19] SEATTLE.GOV: *Tax Rates and Classifications, Business License Tax*. Seattle: Seattle.gov, 2017. [online]. [cit. 2017-10-21]. Available from: <<https://www.seattle.gov/business-license-tax/before-you-file/tax-rates-and-classifications>>.
- [20] SERVICE-PUBLIC: *Professionnels-Entreprises*, 2017. [online]. [cit. 2017-10-21]. Available from: <<https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises>>.
- [21] SVAZ PRŮMYSLU A DOPRAVY: *Porovnání postavení OSVČ a zaměstnance z hlediska jejich zatížení daněmi z příjmu a pojištěním na sociální zabezpečení a všeobecné zdravotní pojištění*. Praha: Svaz průmyslu a dopravy, 2011.
- [22] SYNEK, M. et al.: *Manažerská ekonomika*. Praha: Grada Publishing, 2011.
- [23] SYNEK, M., KISLINGEROVÁ, E. *Podniková ekonomika*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- [24] VEBER, J. et al.: *Podnikání malé a střední firmy*. Praha: Grada Publishing, 2012.
- [25] VLACH, J.: *Změny sociálního a ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v roce 2012 ve srovnání s rokem 2006*. Fórum sociální politiky, 2013, 7(5), s. 21–24.
- [26] VLACH, J. et al.: *Sociální a ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných v ČR v roce 2012*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013.
- [27] Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (Česká republika)
- [28] ŽENÍŠKOVÁ, M.: OSVČ: Nové hranice pro důchodové pojištění. *Personální a sociálně právní kartotéka*, 2001, 4(11), s. 77–78.

#### ABSTRAKT

Vysoký podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti v kombinaci s nízkou inkasovanou daní z příjmů těchto subjektů, to jsou hlavní aktuální problémy, které by měla fiskální politika aktivně řešit. Cílem této práce proto je představení nové možnosti zdanění příjmů sebezaměstnaných (fyzických osob), jejichž hlavním příjmem pramení z podnikatelské činnosti, a to tak, aby bylo dosaženo větší daňové spravedlnosti. Tato studie proto přichází s návrhem daně z podnikání, která by byla propojená se současnou koncepcí daně z příjmu fyzických osob. Současná konstrukce daně z příjmů by proto mohla zůstat beze změn. Návrh daně z podnikání byl konstruován tak, aby dostal základním požadavkům na daňové opatření, tedy především na spravedlnost daňového zatížení, srozumitelnost řešení široké skupině sebezaměstnaných a apel na nedistorzitu daňového opatření. Nabízené řešení zároveň umožňuje nízkopříjmovým sebezaměstnaným nižší administrativní zátěž a vytváří tak více prostoru pro vlastní podnikatelskou aktivitu a tvorbu zisku těchto subjektů.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

OSVČ; daň z příjmu; daň z podnikání; zdanění; fiskální politika; podnikání

### Possibilities of Taxing Income Self-employment

#### ABSTRACT

The high share of self-employed people in employment, combined with the low collected income tax by these entities, are the main current issues that fiscal policy is supposed to solve. Therefore, the aim of this paper was to introduce a new possibility of taxing the income of self-employed whose main income stems from entrepreneurial activity in order to obtain greater tax justice. This paper therefore comes with a business tax proposal that would be link to the current income tax concept of individuals. That is the reason why the current income tax structure could remain unchanged. The business tax proposal was designed to meet the ba





- *sic requirements for tax measures, namely, the fairness of the tax burden, the clarity of the solution to a wide group of self-employed people and the appeal to the non-fiscal nature of the tax measure. At the same time, the solution enables the low-paid self-employed people to lower administrative burdens, create more space for their own business activity and profit generation.*

## **KEYWORDS**

*Self-employed; income tax; business tax; taxation; fiscal policy; business*

## **JEL CLASSIFICATION**

*H2, E62*



# Komunální politika v malých bohatých obcích v České republice: politické souboje o zastupitelská křesla či všestranná kooperace ve prospěch obcí?

► Mgr. Jakub Hornek » Katedra politologie, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, Praha<sup>1</sup>; email: jakub.hornek@fsv.cuni.cz

## \* 1. Úvod

Česká komunální úroveň je charakteristická mimo jiné asymetrickou a velmi rozdrobenou municipální strukturou, ve které převládají malé obce (např. Bernard et al., 2011; Hornek, 2016; Valeš, 2017). V České republice se na začátku roku 2017 nacházelo 6258 obcí, z toho mělo 4824 obcí (77,09%) méně než 1000 obyvatel, 3446 obcí mělo méně než 500 obyvatel (55,07%) a méně než 200 obyvatel žilo v 1449 obcích (23,15%) (ČSÚ, 2017). Lze konstatovat, že pokud hovoříme obecně o české komunální politice, tak je tím především myšlena místní politika v malých obcích. Finanční pro-

středky (malých) obcí jsou předmětem dlouhodobých (jak politických, tak odborných) diskusí, což je především patrné v oblasti rozpočtového určení daní (Kopecký, 2015; Krontorádová, 2015; MF ČR, 2016a) či aktuálně na problematice nově platného zákona o rozpočtové odpovědnosti<sup>2</sup>, který bude na základě podnětu senátorů přezkoumávat Ústavní soud<sup>3</sup> (ČT, 2017a; Ihned.cz, 2017).

I přestože si jsou obce v České republice dle zákona rovny a mají v samostatné působnosti stejné kompetence bez ohledu na svou velikost (Zákon č. 128/2000 Sb.), tak právě malé obce plní často pouze tzv. údržbářské funkce<sup>4</sup>. Hlavním důvodem těchto omezených možností bývá skutečnost, že

<sup>1</sup> Text byl zpracován v rámci Specifického vysokoškolského výzkumu č. 260 461 Zájmy, moc a instituce v politickém rozhodování, který je řešen na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

<sup>2</sup> Pokud zadlužení veřejných rozpočtů překročí více než 55% hrubého domácího produktu, tak musí mít obce své následné rozpočty přinejmenším vyrovnané. Zákon také obcím stanovuje zadlužení na hodnotu nejvýše 60 procent průměrných příjmů obce za poslední čtyři roky (ČT, 2017a; Ihned.cz, 2017).

<sup>3</sup> Někteří senátoři odmítli zákon podpořit, jelikož ho považují za neústavní. Dle jejich názoru může ohrozit stovky malých obcí. Menší obce se nebudou moci rozvíjet či renovovat, jelikož budou mít menší možnosti si půjčovat finance na své investice. Zrušení zákona také podporují představitelé Svazu měst a obcí (SMO) a Sdružení místních samospráv (SMS). Sama vláda začala hovořit o možné přípravě novely zákona, která by reflektovala zmíněný nesouhlas (ČT, 2017a; Ihned.cz, 2017).

<sup>4</sup> To znamená, že se zvolení představitelé snaží především udržet obce v chodu a poskytují svým občanům pouze nezákladnější služby (Bubeníček, 2010a, s. 112). Malé obce poskytují především veřejné osvětlení, svoz odpadu, starají se o obecní zeleň, snaží se udržovat obecní komunikace či pořádají kulturní akce pro své občany. Často se v těchto obcích setkáváme se zhoršeným stavem dopravní infrastruktury, se zanedbanými obecními stavbami či s neupraveným veřejným prostranstvím, a to právě z nedostatku financí (Střeleček, 2006, s. 544). Vodovody a kanalizace nejsou v malých obcích stále standardem (srov. ČT, 2015).

→ malé obce nedisponují dostatkem finančních prostředků<sup>5</sup>. Pro většinu obcí představují přerozdělené finance z rozpočtového určení daní hlavní obecní příjmy a ve své podstatě rozhodují o reálné autonomii obcí<sup>6</sup> (Císařová a Pavel, 2008, s. 34; Obec & finance, 2017, s. 7). Často jediná cesta rozvoje malých obcí vede přes využití cizích zdrojů, o čemž hovoří i kritici rozpočtové odpovědnosti obcí (MF ČR, 2011; ČT, 2017a; Ihned.cz, 2017). Na druhou stranu, pokud se investiční projekt nezdaří a obce nejsou schopné splácet své závazky, může dojít k situaci, kdy obce mohou být svými dluhy paralyzovány. Na řadu malých obcí již byla uvalena exekuce a mnoho z nich bylo nuceno rozprodat veškerý obecní majetek<sup>7</sup>. V případě, že se obce nejsou samy schopné dostat z dluhové pasti, tak současná legislativa nenabízí jasné kroky, jak postupovat. České obce nemohou vyhlásit insolvenční jako například municipalita ve Švýcarsku či Maďarsku (srov. Hornek, 2016, s. 115). V podstatě jedinou možnou cestou z problémů kriticky zadlužených obcí je oddlužení ze strany státu<sup>8</sup>. Obecně ale na hospodaření českých obcí není možné nahlížet příliš negativně, jak by se mohlo zdát ze studia fenoménu kriticky zadlužených malých obcí. České municipalita od roku 2012 postupně snižují své celkové zadlužení (srov. Obec & finance, 2017; Obec & finance, 2016). V roce 2015 dosáhly obce celkového dluhu ve výši 89,9 mld. Kč, z čehož více než polovinu (43,8 mld. Kč) tvořily dluhy čtyř největších českých měst – hl. m. Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Z celkového počtu obcí vykazovalo zadluženost 3 255 obcí (52,1 %). Negativně dluhy municipalit nehodnotí ani Ministerstvo financí, jehož představitelé si uvědomují, že řada obcí bez úvěru či půjčky nemůže financovat svůj rozvoj. V zásadě závisí na několika aspektech, zda se obec dostane

do problémů se splácením: a) na co si obce půjčují; b) zda výše půjčených financí umožní bezproblémové splácení; a c) jak mají obce dobře připravený projekt (MF ČR, 2016b).

Na našem území se ale také setkáme i s diametrálně odlišnými (malými) obcemi, které bývají nazývány tzv. nejbohatšími obcemi. Jedná se o obce, které mají nejvyšší celkové roční příjmy v přepočtu na jednoho obyvatele. Na předních místech žebříčků nejbohatších obcí se pravidelně objevují malé obce s několika sty obyvateli (srov. Lidovky.cz, 2012; IRozhlas.cz, 2014; Idnes.cz, 2015; Weikert, 2015). Výše nastíněná všeobecná charakteristika malých obcí v České republice je ale v podstatě v protikladu s těmito malými bohatými obcemi.

### 1.1 Cíl práce

Z toho důvodu předkládaný text cílí právě na malé bohaté obce, které nehospodaří s obvyklými financemi jako obce v jejich velikostní kategorii. Mají naopak možnost výrazně rozvíjet své obce a poskytovat svým občanům nadstandardní obecní služby oproti ostatním malým obcím. Záměrem studie je analyzovat místní politiku a možné politické dopady vyplývající z hospodaření s nadprůměrnými příjmy, a to ve vybraných malých bohatých obcích. Na analyzované obce budou rovněž aplikovány modely lokální demokracie malých obcí, které zpracoval Václav Bubeníček (srov. Bubeníček, 2010a). Text si klade následující výzkumné otázky:

1. Jaký je důvod bohatství analyzovaných obcí? Mají vysoké obecní příjmy vliv na počet obyvatel v obci? Jaké služby poskytují analyzované obce svým občanům a jak své finance investují? Využívají malé bohaté obce určitých forem me-

<sup>5</sup> Extrémními případy mohou být obce, které mají celkové roční příjmy pod hranici jednoho milionu korun. Příkladem mohou být obce Vysoká Lhota, okres Pelhřimov; Čilá, okres Rokycany; či Čejkovice, okres Kutná Hora (Monitor, 2017).

<sup>6</sup> Od množství obecních financí se nemusí odvíjet pouze poskytované služby občanům, ale také mohou mít vliv na atraktivitu volených míst v obci.

<sup>7</sup> Kriticky zadluženy jsou v současné době především obce Prameny a Turovice. I přestože obce v podstatě omezily veškeré své výdaje, jejich zadlužení roste, a to z důvodu úroků z prodloužení (Hornek, 2016).

<sup>8</sup> Příkladem z minulosti je oddlužení města Rokytnice nad Jizerou.

ziobecní spolupráce, nebo v meziobecní spolupráci díky svým příjmům nevidí svou cestu rozvoje?

2. Setkáme se v těchto obcích s pravou politickou soutěží o zastupitelská křesla, či naopak v obcích kandiduje po vzájemně všestranné koordinaci jedna společná kandidátní listina?

Splnění těchto vytyčených cílů umožní také v následujících pracích nastínit, jak velké rozdíly existují napříč českými malými obcemi. Možnost přiblížit kontrast mezi nejbohatšími a kriticky zadluženými obcemi může napomoci dokreslit, jak s výraznými rozdíly se v samosprávě českých (malých) obcí můžeme setkat, a jak (zda) se v obou těchto extrémních pólech naší fragmentované samosprávy liší místní politika a politická participace.

## 1.2 Postup a použité metody

Text bere v potaz místní specifika politických systémů konkrétních obcí, analyzuje tedy komunální politiku tzv. z pohledu zdola<sup>9</sup> (Bubeníček, 2010a, s. 7). Článek je komparativní případovou studií, která detailně analyzuje pět vybraných obcí<sup>10</sup>. Při zpracování textu byl především využit kvalitativní výzkum. Stěžejní část práce představuje vlastní šetření, které vychází z dotazování starostů vybraných obcí. „Z titulu své funkce jsou starostové považováni za experty“ (Steiner, 2002, s. 364). Šetření bylo uskutečněno na základě vypracovaného scénáře polostrukturovaného rozhovoru. Scénář byl distribuován prostřednictvím e-mailu na oficiální e-mailové adresy obecních úřadů<sup>11</sup>. Samotnému

zaslání předcházela telefonická domluva se všemi starosty obcí, která znamenala příslibení zodpovězení připravených otázek a předznamenala stoprocentní návratnost dotazníku<sup>12</sup>. Scénář byl rozdělen do čtyř tematických bloků. Celkově obsahoval dvacet sedm otázek, jež měly charakter uzavřených i otevřených otázek. U každé z otázek se respondentovi nabízela možnost vlastního vyjádření. Zároveň představitel obce měl možnost u každé otázky vyjádřit osobní názor a uvést případné podrobnosti ke kladené otázce<sup>13</sup> a odpovědi<sup>14</sup>. Vlastní šetření se starosty obcí bylo doplněné o data z Českého statistického úřadu, které byly využity především pro analýzu komunálních voleb, o údaje Ministerstva financí ČR, které byly využity k finanční analýze obcí a o informace ze sdělovacích prostředků, které dopomohly získat potřebný kontext obcí.

Jak již bylo zmíněno, tak text pracuje s modely lokální demokracie malých obcí z pera politologa Václava Bubeníčka, které jsou po analýze komunální politiky jednotlivých obcí aplikovány na volební období od roku 2002. Při analýze komunální politiky studie pracuje s proměnnými, jako je sestavování kandidátních listin, počet kandidátů, počet volených křesel, volební účast či index plurality.

Je zapotřebí si alespoň rámcovým způsobem přiblížit Bubeníčkovy modely lokálních demokracií malých obcí České republiky. Ve své práci v podstatě vychází ze způsobu sestavování kandidátních listin (viz Bubeníček, 2010b, s. 155). Za hlavní definiční kritéria vymezující základní modely sestavování kandidátních listin určil Bubení-

<sup>9</sup> Druhým možný způsob analýzy komunální politiky je zjednodušený pohled na heterogenní prostředí komunální politiky, tedy tzv. analýza shora (Bubeníček, 2010a, s. 7).

<sup>10</sup> Menší zkoumaný vzorek umožňuje podrobnější analýzu zkoumaných obcí a získá komplexnější výsledky (Steiner 2002, 363).

<sup>11</sup> Dotazování starostů obcí probíhalo od 30. srpna do 12. října 2016.

<sup>12</sup> Starosta obce Malé Březno souhlasil se zodpovězením zaslanych otázek pouze v případě, že otázky nebude muset vyplňovat a psát. Z toho důvodu byl domluven termín druhého telefonického rozhovoru, při kterém pan starosta zodpověděl veškeré otázky po telefonu.

<sup>13</sup> Některé otázky předcházely krátký text, který měl respondentovi uvést a vysvětlit pokládanou otázku.

<sup>14</sup> První tematický blok se zabýval základními informacemi o obci a reflektoval názory starosty. Druhý tematický blok se věnoval obecním financím a byl tvořen otázkami jedenáct až sedmnáct. Třetí blok otázek se zabýval poskytovanými službami v obci a tvořily ho otázky osmnáct až dvacet dva. Poslední čtvrtý blok se zaměřil na otázky místní politiky a kandidatury v obci. Byl tvořen otázkami 23 až 27.

ček: a) úroveň rivality<sup>15</sup>; a b) formát stranického systému<sup>16</sup>. Václav Bubeníček na základě těchto definičních kritérií vytvořil čtyři možné modely demokracie v malých obcích, a to:

- model A – *neparticipativní* (v těchto obcích nebudeme kooperativní strategie sestavování kandidátních listin a ani pluralitní stranický systém);
- model B – *apoliticko-demarchistický* (vyznačuje se kooperativní strategií a zároveň nepluralitním systémem);
- model C – *konsensuální* (kooperativní strategie a pluralitní systém); a
- model D – *kompetitivní* (nekooperativní strategie ale pluralitní systém).

S *neparticipativním* modelem bychom se v malých bohatých obcích neměli vůbec setkat<sup>17</sup>. Vzhledem k charakteristice druhého Bubeníčkovu modelu *apoliticko-demarchistického* lze předpokládat, že i tento model se v malých bohatých obcích nebude vyskytovat. V malých obcích s vysokými příjmy by měla spíše existovat pluralita kandidátů, protože atraktivita volených křesel by měla být pomyslně vyšší, než v případě malých obcí s nízkými rozpočty<sup>18</sup>. Právě do modelu B spadají obce, ve kterých kandiduje pouze jeden politický subjekt a po

čet kandidátů na kandidátní listině nepřesahuje počet volených zastupitelů. Výsledky voleb jsou tedy zřejmě před samotnými volbami. Sestavování kandidátních listin přibližuje Bubeníček náboru členů. Lidé v obci nemusí mít zájem o změnu vedení obce, obec je spíše řízena tak, aby nedocházelo ke konfliktům. Představitelé obce bývají neuvolněni a rozhodování v politické rovině obce se spíše uskutečňuje mimo politický prostor, a to buď v přímém kontaktu občanů a zastupitelů nebo v rámci různých společenských aktivit (Bubeníček, 2010b, s. 158–159; Bubeníček, 2010a, s. 101).

Lze očekávat, že pro malé bohaté obce budou typické především pluralitní modely<sup>19</sup>. Třetí model *konsensuální*<sup>20</sup> představuje pluralitní stranický systém, který by se v malých bohatých obcích mohl vyskytovat, ale funguje v něm kooperativní strategie při dosahování konsenzu. V malých bohatých obcích, ale spíše očekáváme klasický politický souboj o vedení obce, který je typický pro model *kompetitivní*. Existuje zde větší rivalita, jež je zřetelná především při volebních kampaních a po volbách většinou neztrácí relevanci. Podstata voleb nespočívá pouze v ustavení zastupitelstva, ale jde také o udržení samotné kontroly nad vedením obce. V těchto obcích mohou vznikat exeku-

<sup>15</sup> „Zkušenosti z výzkumu komunálních politických systémů napovídají, že úroveň rivality lze v případě malých obcí zúžit na problematiku koordinace procesu sestavování kandidátních listin. Dle úrovně rivality pak rozlišujeme mezi kooperativním (centrálně koordinovaným) a nekooperativním modelem sestavování kandidátních listin“ (Bubeníček, 2010b, s. 156).

<sup>16</sup> Bubeníček formát stranického systému hodnotí, buď jako pluralitní, nebo nepluralitní. Na rozlišení těchto dvou formátů používá index plurality ( $i_p$ ), který se zjišťuje pomocí podílu počtu volených kandidátů (dělenec) a zastupitelů (dělitel). Bubeníček považuje za pluralitní systém takový, který má počet kandidátů vyšší než počet volených mandátů v zastupitelstvu. Vzhledem k tomu, že se jedná o modely určené malým obcím, jež jsou specifické, není překážkou plurality, pokud v obci kandiduje pouze jeden subjekt, má-li více kandidátů, než je volených křesel. Navíc Bubeníček rozlišuje opravdovou pluralitu v případě, že zmíněný index dosahuje vyšších hodnot nebo se rovná hodnotě 2, a tzv. semipluralitu v případě, že  $1 < i_p \leq 2$  (Bubeníček, 2010b, s. 156; Bubeníček, 2010a, s. 99).

<sup>17</sup> Jedná se o situace, kdy v obcích nemá nikdo dlouhodobě zájem kandidovat, tímto stavem bývá ohrožena existence municipalit. Podle Bubeníčka ho najdeme především v obcích s kritickým zadlužením. Nejčastěji se jedná o finální vývojové stádium obce, po němž následuje zánik a připojení k sousední municipalitě (Bubeníček 2010b, s. 157; Bubeníček, 2010a, s. 100).

<sup>18</sup> Volební místa v malých obcích bývají (mohou být) obvykle neuvolněná a nemusí být zájem na tyto místa kandidovat, jelikož nejsou atraktivní (Bubeníček, 2010a, s. 101).

<sup>19</sup> V případě, že index plurality dosahuje pluralitních hodnot dva a více, tak Bubeníček pluralitní modely značí jako model C2, resp. D2. V případě, že jedná pouze o semipluralitu, tak jsou pluralitní modely značeny jako model C1, resp. D1 (Bubeníček, 2010b, s. 157).

<sup>20</sup> Obce, které spadají do konsensuálního modelu, mají za hlavní cíl obsadit volená křesla v obci a tím zachovat samostatnost municipalit. Nejsou zde předem známy výsledky voleb, ale také není úplně podstatné pro chod obce, jak dopadnou. V takových obcích lze najít bohatý spolkový život, participativní politickou kulturu a vyšší volební účast. Ve většině obcí kandidují spíše samostatně nezávislí kandidáti, kteří kandidaturu centrálně koordinují. Bubeníček přirovnává rivalitu v místních komunálních volbách k rivalitě při místním fotbalovém zápase (Bubeníček 2010b, s. 159–160; Bubeníček, 2010a, s. 102–103).

tivní koalice. Pro naplnění charakteristik tohoto modelu je nutné, aby v obci kandidovalo více politických subjektů. V případě, že probíhá koordinované sestavování kandidátních listin, tak neprobíhá centrálně a má případně podobu spřátelených kandidátních listin nebo předvolebních koalic. Volební kampaně v obcích v této skupině mají podobu kompetitivního charakteru, ale pluralitní prostředí napomáhá odlišovat volební nabídky. Zejména v obcích, v nichž se vyskytují alespoň dvě skupiny s odlišnými představami o rozvoji obce, se lze setkat s *kompetitivním* modelem. Dalším indikátorem, který je vlastní tomuto modelu, jsou opakované volby. Bývá to dáno počtem zastupitelů v malých obcích, kde se jejich počet nejčastěji pohybuje od 7 do 9, což často vede k vyrovnanému soupeření. Skupina v opozici často drží vítězná seskupení v nezáviděníhodné situaci, protože odstoupením od svých mandátů mohou vyvolat nové volby či mohou mít rozdílné názory na rozvoj obce (Bubeníček, 2010b, s. 161–162; Bubeníček, 2010a, s. 104).

## 2. Výběr zkoumaného vzorku obcí a jejich finanční ukazatele

I vzhledem k tomu, že jsme se zatím v žádné práci nesetkali s výzkumem malých bohatých obcí v České republice, bylo nejprve zapotřebí definovat zmíněný pojem a vybrat obce, které budou analyzovány. V první řadě bylo důležité stanovit, jakou velikostní skupinu obcí budeme považovat za malé obce. Arbitrárně bylo stanoveno, že text bude nahlížet na pojem *malá obec* v užším slova smyslu, tedy bude zkoumat obce, které mají méně než 500 obyvatel<sup>21</sup>. Sekundárně bylo nutné objasnit, co znamená *malá bohatá obec*. Pod pojmem

bohatství vnímá text nadprůměrně vysoký roční příjem obce, který nesmí klesnout pod určitou hranici nejméně šest let po sobě, tedy od roku 2010<sup>22</sup>. V tomto bodě, ale narážíme na problém, co znamená nadprůměrně vysoký roční obecní příjem malé obce. Souhrnné informace o finančních údajích obcí s méně než 500 obyvateli nejsou k dispozici za celou Českou republiku. Je to dáno faktem, že Ministerstvo financí ČR ve svých výstupech (např. portál Monitor, monitoring hospodaření obcí) nerozděluje finanční údaje dle velikostních kategorií obcí, ale publikuje celkové údaje za všechny obce nebo nabízí možnost dohledat informace za jednotlivé obce. Obdobně to bývá i v případě soukromých společností, které se financováním municipalit zabývají<sup>23</sup>. Z toho důvodu text pracuje pouze s následujícími daty, které jsou k dispozici. Roční příjmy malých obcí si přiblížíme jednak jako jejich celkovou roční hodnotu, tak ale také nastíníme jejich celkový roční příjem přepočtený na jednoho obyvatele, a to u „průměrné“ české obce.

V případě celkových ročních příjmů malých obcí do 500 obyvatel text pracuje s daty za Karlovarský kraj, a to za období let 2010–2014, na kterých alespoň částečně přibližuje možný obraz celkových ročních příjmů malých obcí do 500 obyvatel na našem území. Z celkového počtu 55 obcí do 500 obyvatel v Karlovarském kraji mělo v analyzovaných pěti letech vždy alespoň 83 % procent všech obcí rozpočet do 9,99 milionu korun. Nejvíce jich bylo v roce 2012, kdy 90 % obcí mělo příjem pod 10 milionů korun. Obce, které měly příjmy nad 10 milionů korun, měly ve většině případů vysoké příjmy díky dotaci či úvěru na rozvoj obce, který netrval déle než tři roky (viz Hornek, 2016). Bližší rozlišení přibližuje následující tabulka č. 1.

<sup>21</sup> V politologických či sociologických výzkumech se setkáme s různým určením pojmu *malá obec*. Výzkumníci se shodnou, že pro české prostředí se jedná o obce s méně než 2000 obyvateli. V jednotlivých výzkumech si ale autoři často definují pojem *malé obce* arbitrárně dle potřeb výzkumu, proto se setkáme, jak přímo s hranicí 2000 obyvatel, tak i s počtem 1000 obyvatel či 500 obyvatel (srov. Maříková, 2004; Čmejrek, 2010).

<sup>22</sup> Záměrem je, aby byly eliminovány obce, které hospodaří s vyššími příjmy díky jednorázové dotaci či úvěru.

<sup>23</sup> Druhou možností je, že data společnosti mají k dispozici, jelikož analyzují české obce ve větším rozsahu než Ministerstvo financí (například je vytvářené rating obcí), ale data nezveřejňují.

→ **Tabulka č. 1** » Celkové roční příjmy malých obcí do 500 obyvatel Karlovarského kraje

Celkový příjem	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
do 4,99 mil. Kč	31 obcí	30 obcí	28 obcí	19 obcí	21 obcí
do 9,99 mil. Kč	18 obcí	19 obcí	22 obcí	27 obcí	26 obcí
do 14,99 mil. Kč	4 obce	3 obce	2 obce	5 obcí	3 obce
15 mil. Kč a více	2 obce	3 obce	3 obce	4 obce	6 obcí

Pozn.: Zdrojová data ke všem tabelárním a grafickým výstupům je možné na vyžádání zaslat autorem článku.

Pramen: Hornek (2016); vlastní zpracování

**Tabulka č. 2** » Celkové roční příjmy „průměrné“ české obce v přepočtu na jednoho obyvatele

„Průměrná“ obec v ČR	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016
Celkové roční příjmy v přepočtu na obyvatele	20 810 Kč	21 899 Kč	22 499 Kč	22 045 Kč

Pramen: IRating (2017), IRating (2015), vlastní zpracování

K výše nastíněnému částečnému obrazu nejzápadnějšího kraje dodejme údaj, který pochází z Jiho-moravského kraje. V roce 2015 bylo na Jižní Moravě 484 obcí, které měly méně než 1000 obyvatel a jejich průměrné celkové roční příjmy dosahovaly hodnoty sedmi milionů korun (ČSÚ, 2015; Brněnský deník, 2016).

Kromě malého vzhledu do celkových ročních příjmů malých obcí za dva dostupné kraje ČR doplníme i údaje společnosti Czech Credit Bureau (CCB), která zveřejňuje v rámci své služby rating obcí ČR (Kameníčková, 2014, s. 22) i celkové roční příjmy „průměrné“ české obce přepočtené na jednoho obyvatele. Jedná se o průměr všech obcí v ČR, kromě hlavního města Prahy. Právě přepočet celkových ročních příjmů na jednoho obyvatele bývá užíván pro určení nejbohatších obcí v ČR (např. Lidovky.cz, 2012; Idnes.cz, 2015). Z toho

důvodu si v tabulce č. 2 představme celkové roční příjmy v přepočtu na jednoho obyvatele za „průměrnou“ českou obec (IRating, 2017; IRating, 2015).

Z vyobrazení je patrné, že „průměrná“ česká obec má od roku 2013 celkový příjem na jednoho obyvatele nad 20 tisíc korun<sup>24</sup>. V letech 2013 až 2015 se každoročně příjem na obyvatele nepatrně zvyšoval, ale v posledním měřeném roce poklesl o 454 korun<sup>25</sup>. Na základě těchto prezentovaných údajů byly arbitrárně stanoveny dvě podmínky, které musí malá bohatá obec do 500 obyvatel splnit.

1. Text považuje za malou bohatou obec takovou municipalitu, která má od roku 2010 nepřetržitě celkový roční příjem obce ve výši alespoň 15 milionů korun.
2. Zároveň taková obec musí mít své celkové roční příjmy přepočtené na jednoho obyvatele ales-

<sup>24</sup> Většinu příjmů „průměrné“ obce tvoří dlouhodobě příjmy daňové, které se stále zvyšují. V roce 2016 se jednalo o částku 15023 Kč za jednoho obyvatele. I kapitálové příjmy se postupně zvyšují. V posledním měřeném roce dosáhly roční hodnoty 835 Kč na obyvatele (IRating, 2017; IRating, 2015).

<sup>25</sup> Pro představu dodejme, že se ve sledovaných letech celkové výdaje „průměrné“ české obce pohybovaly kolem 19 tisíci korun na jednoho obyvatele. Zadluženost „průměrné“ české obce se postupně snižovala a v roce 2016 dosahovala hodnoty 5218 Kč na jednoho obyvatele (IRating, 2017).



poň jednou tak vysoké jako jsou příjmy „průměrné“ české obce přepočtené na jednoho obyvatele.

Pro přiblížení se konkrétním malým obcím, které by měly splňovat výše uvedené podmínky, byla provedena rešerše ve sdělovacích prostředcích<sup>26</sup>. Na základě informací z médií, které vycházejí především z dat soukromých společností, případně Ministerstva financí ČR, se mezi nejbohatšími obcemi od roku 2010 pohybují následující obce s méně<sup>27</sup> než 500 obyvateli: obec Modrava, obec Hamr na Jezeře, město Boží Dar, obec Petrůvky, obec Pomezí nad Ohří, obec Malé Březno, obec Hodonice, obec Potůčky, obec Podhradí nad Dyjí či obec Paseky nad Jizerou (Lidovky.cz, 2012; IRozhlas.cz, 2014; E15.cz, 2015; Weikert, 2015, iDnes.cz, 2015). I data Ministerstva financí (Monitor, 2017) a informace v rámci projektu Rozpočet obce (Rozpočet obce, 2016) potvrdily, že zmíněné obce výrazně vyčnívají či vyčnívaly, jak v celkovém ročním příjmu, tak v celkovém ročním příjmu přepočteného na jednoho obyvatele oproti všeobecné charakteristice malých obcí a výše uvedeným hodnotám příjmů malých obcí. Na druhou stranu mezi zmíněnými obcemi jsou i obce, které nespĺňují výše stanovená kritéria<sup>28</sup>. Z toho důvodu byly vybrány jen obce, které kritéria splňují, ty jsou dále analyzovány a považovány za *malé bohaté obce*. Jedná se o obec Modravu, obec Petrůvky, obec Malé Březno, město Boží Dar a obec Potůčky.

Těchto pět obcí výše uvedené podmínky výrazně převyšují. Nejblíže se hranici stanovených kritérií (celkový roční příjem obce) přibližují Petrůvky, a naopak jsou Potůčky nejblíže stanovené hranici v rámci kritérií celkový příjem přepočtený na jednoho obyvatele. Přesto stanovená kritéria obě obce dostatečně překračují. Celkové příjmy analyzovaných municipalit znázorňuje obrázek č. 1 a celkové příjmy přepočtené na jednoho obyvatele vyobrazuje tabulka č. 3.

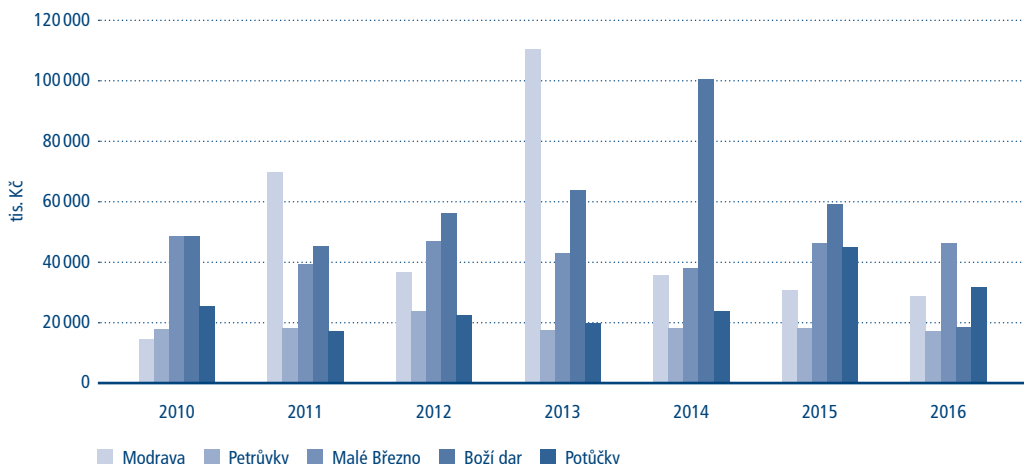
Nejvyšší průměrné příjmy mělo z vybraných obcí město Boží Dar, kdy se jeho průměrné roční příjmy pohybují kolem 56 milionů korun. Druhé nejvyšší průměrné příjmy měla obec Modrava (46,9 milionu korun), což je dáno rokem 2011, kdy obec měla celkový příjem 69,5 milionu korun a především rokem 2013, kdy obec hospodařila s více než 109 miliony korun (z toho 90 milionů tvořily kapitálové příjmy), což představuje mnohonásobně vyšší příjem, než je u ostatních analyzovaných obcí. Již jen městu Boží Dar se podařilo v roce 2014 hospodařit s příjmy nad 100 milionů, a to díky 22,8 milionu korun z kapitálových příjmů a 59,9 milionu korun z přijatých transferů. Obec Malé Březno měla své příjmy relativně vyrovnané, vždy přesáhly ve sledovaném období 40 milionů Kč (až na rok 2014, kdy obec hospodařila s příjmy 38,2 milionu korun), proto průměrné příjmy Malého Března dosahovaly 44,3 milionu korun. To obec Potůčky měla nižší průměrné roční příjmy, v hod-

<sup>26</sup> Rešerše sdělovacích prostředků měla za cíl identifikovat nejbohatší obce (ve smyslu celkových ročních příjmů přepočtených na jednoho obyvatele) v České republice a v rámci nich se zaměřit na malé obce do 500 obyvatel. Rešerše se zaměřila na texty, které byly publikovány mezi lety 2005 až 2016 a byly dostupné na internetu. Rešerše se týkala celostátních, tak i regionálních sdělovacích prostředků a proběhla v době července a srpna 2016.

<sup>27</sup> Příkladem obcí nad 500 obyvatel jsou například Chvalovice či Dambořice. Příjmy Chvalovic (630 obyvatel) tvoří především daně z hazardu a hracích automatů. Naopak Dambořice (1380 obyvatel) těží své finance ze své polohy, jelikož se nachází v těsné blízkosti naleziště ropy a zemního plynu (iDnes.cz, 2015; Monitor, 2017).

<sup>28</sup> Obec Podhradí nad Dyjí, která má 53 obyvatel, měla celkové roční příjmy nad 15 milionů korun pouze v roce 2014, což bylo zapříčiněno dotací na kanalizaci. Obci Hamr na Jezeře (393 obyvatel) tvoří hlavní příjmy pronájmy pozemků a daně z nemovitosti. Obec byla také řazena mezi nejbohatších deset obcí roku 2014, přesto stanovené podmínky celkových příjmů nepřekročila. Obec Pomezí nad Ohří (223 obyvatel) získává většinu svých příjmů z daně z hazardu. Stanovená kritéria začala obec plnit až v roce 2013, tedy nespĺňuje zatím kritérium dlouhodobosti. Od roku 2013 hospodaří alespoň s 15,5 miliony příjmů, které každoročně rostou až na zatím poslední hodnotu 26,8 milionu korun v roce 2016. Opakem je obec Paseky nad Jizerou (244 obyvatel), která v prvním sledovaném roce 2010 výrazně převyšovala stanovené podmínky (celkový příjem 38,8 milionu korun, 84 000 Kč na obyvatele), díky provozování lyžařských vleků. V ostatních sledovaných letech obecní příjem obce poklesl a pohybuje se průměrně do 11 milionů korun. Obec Hodonice byla v roce 2014 také řazena mezi nejbohatší české obce, a to díky daní z mezd zaměstnanců sídlící firmy v obci. Stanovená kritéria dlouhodobě nespĺňovala (Lidovky.cz, 2012; IRozhlas.cz, 2014; E15.cz, 2015; Weikert, 2015; iDnes.cz, 2015; Monitor, 2017).

→ **Obrázek č. 1** » Celkové příjmy analyzovaných obcí (v tis. Kč)



Pramen: Monitor (2017), vlastní zpracování

**Tabulka č. 3** » Celkové příjmy analyzovaných obcí přepočtené na jednoho obyvatele (v tis. Kč)

Obec	Rok						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Modrava	236	1054	537	1561	515	449	411
Petrůvky	232	224	278	204	198	186	167
Malé Březno	217	169	203	182	164	207	204
Boží Dar	259	250	274	301	475	272	82
Potůčky	60	39	47	43	53	99	72

Pramen: Monitor (2017), vlastní zpracování

notě 26,8 milionu Kč. Nejvyšší příjem dosáhla v roce 2015 45,1 milionu Kč, a naopak nejmenší příjem v roce 2011 (17,5 milionu Kč). Obec Petrůvky dosahovala nejnižších příjmů z analyzovaných obcí. Hospodařila až na rok 2012 (24,4 milionu) s příjmy v rozpětí 17 až 19 milionů korun, tudíž její průměrné roční příjmy v letech 2010 až 2016 dosahovaly hodnoty 19,2 milionu korun.

Přepočet celkových příjmů na jednoho obyvatele je u většiny analyzovaných obcí také výrazně vyšší než u „průměrné“ české obce. Nejnižší celko-

vé roční příjmy na jednoho obyvatele má municipalita Potůčky, kdy jejich průměrná hodnota mezi lety 2010 až 2016 byla 59 tisíc korun. Naopak dlouhodobě je na tom nejlépe Modrava, která má průměrný roční příjem na obyvatele 680 tisíc Kč. Následovaná je městem Boží Dar (273 tisíc Kč na obyvatele), obcí Petrůvky (212 tisíc Kč) a Malým Březnem (192 tisíc Kč).

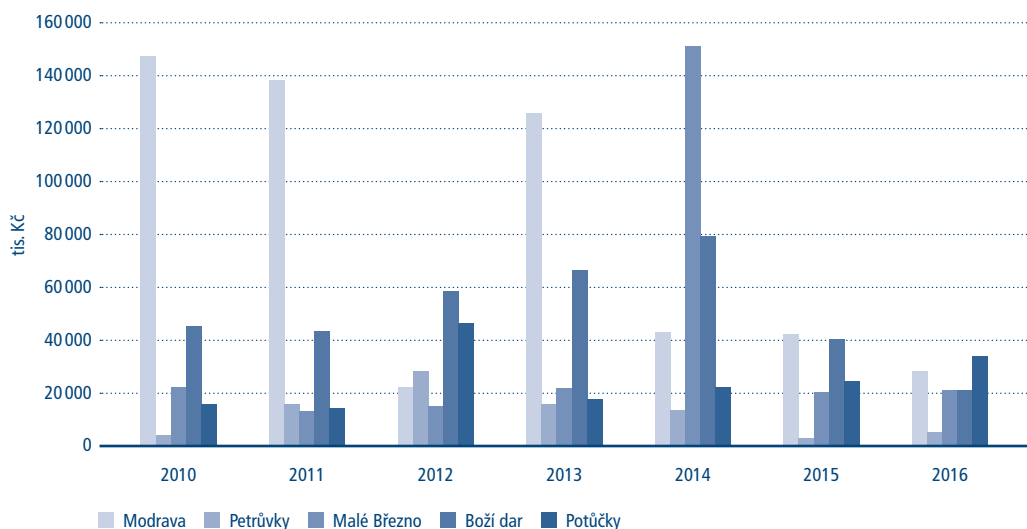
Kromě hodnot celkového příjmu a jeho přepočtu na jednoho obyvatele uvedme i další hospodářské ukazatele analyzovaných obcí, a to celkové

výdaje, obecní zadlužení a hodnotu obecního majetku, pro lepší charakteristiku hospodaření malých bohatých obcí.

Průměrné roční výdaje jednotlivých obcí v podstatě korespondují s průměrnými příjmy obcí. To znamená, že nejmenší výdaje vynakládala obec Petrůvky, která každoročně průměrně utratila kolem 12 milionů korun. Nejvyšší výdaje Petrůvek byly v letech 2011 až 2013, kdy výrazně přesahovaly 10 milionů korun. Obec většinu svých financí v těchto letech vynakládala na služby obyvatelstvu, které v roce 2012 přesáhly částku 25 milionů korun. V posledních dvou analyzovaných letech, ale obec výrazně omezila své výdaje, a to na 3,3 milionu korun, resp. 5,5 milionu korun. Podobně hospodařila i v roce 2010. Obec Potůčky v porovnání s ostatními vynakládá každoročně také výrazně méně než zbylé tři obce, přesto jsou její průměrné roční výdaje o více než 8 milionů vyšší než v Petrůvkách. Potůčky mají průměrné roční výdaje na hodnotě 20,8 milionu korun. Nejvíce obec vydala ze své pokladny v roce 2016, a to 33,9 milionu korun a naopak nejméně 15,7 milio-

nu v roce 2010. Výdaje v obci se každoročně výrazně zvyšují, od roku 2010 se zvýšily o více než 18 milionů korun. Na pomyslném třetím místě v míře hodnoty výdajů se umístila obec Malé Březno, která průměrně každoročně utratí kolem 37,7 milionu korun. Důvodem této relativně vysoké průměrné částky je rok 2014, kdy obec měla roční výdaje 150 milionů korun, kdy vydala 143 milionů za všeobecnou veřejnou správu a služby. V ostatních letech se výdaje pohybovaly v rozmezí 14,9–22,3 milionu korun. Průměrné nejvyšší roční výdaje měla obec Modrava, která ale z analyzovaných obcí nedosahuje nejvyšších příjmů. V letech 2010, 2011 a 2013 výdaje Modravy výrazně překročily částku 100 milionů korun, a to z důvodů více než 90 milionových výdajů na všeobecnou veřejnou správu a služby. V ostatních letech jsou výdaje výrazně menší. V obci je zřejmý trend (od roku 2014) snižovat obecní výdaje. To výdaje města Boží Dar dosahovaly průměrně kolem 50 milionů korun. Nejvyšší roční výdaje jsme ve městě zaznamenali v roce 2014 (78 milionů), kdy Boží Dar vydal 33,5 milionu korun na hospodářství a 25,8 milionu

**Obrázek č. 2 » Celkové výdaje analyzovaných obcí (v tis. Kč)**



Pramen: Monitor (2017), vlastní zpracování



na služby obyvatelstvu. Naopak nejnižší výdaje mělo město v posledním hodnoceném roce 2016, a to 21,1 milionu korun. Podrobnější přehled obecních výdajů znázorňuje obrázek č. 2.

Většina analyzovaných obcí dle monitoringu hospodaření obcí, které každoročně zveřejňuje Ministerstvo financí ČR, není zadlužena. Od roku 2010 nejsou vůbec zadluženy obce Petrůvky a Malé Březno. Obec Potůčky byla zadlužena první dva analyzované roky a následně již zadluženost nevykazovala. Obec Modrava nebyla zadlužena v letech 2010 a 2011, ale v následujících letech ano. Zadlužení Modravy se zastavilo na 18,6 milionech korun v roce 2013. Od tohoto roku se zadlužení šumavské obce snižuje a v posledním měřeném roce 2016 dosahovalo 11,8 milionu korun. Nejvíce zadluženou municipalitou je Boží Dar, která je zadlužená po celou dobu zkoumaného období<sup>29</sup>. Do roku 2013 se jednalo o hodnotu nad 40 milionů korun. V následujících třech letech se městu podařilo své dluhy výrazně splatit, a to až na současný dluh 10,2 milionu korun v roce 2016. Podrobněji přibližuje hodnoty zadlužení analyzovaných obcí následující tabulka.

Nejvyšší hodnoty majetku má dlouhodobě obec Modrava. Její obecní majetek se pohyboval ve zkoumaném sedmiletém období od 563 milionů korun v roce 2010 až po 641 milionů korun v roce

2015. V roce 2016 se majetek obce snížil, a to na 598 milionů. Město Boží Dar vlastnilo po většinu sledovaného období majetek v hodnotě přes 400 milionů korun, s výjimkou let 2010 a 2016, kdy jejich majetek poklesl na hodnoty 386 milionů, resp. 398 milionů korun. Obec s třetím největším majetkem je Malé Březno, která každoročně zvyšuje hodnotu svého majetku. V roce 2016 dosáhla částky 379 milionů korun. I obec Petrůvky postupně navyšuje svůj majetek. V roce 2010 dosahoval majetek obce částky 86 milionů a v roce 2016 měl již hodnotu 151 milionů korun. Obec Potůčky od roku 2010 do roku 2013 přišla o majetek v hodnotě 72 milionů korun. V následujících letech začala obec majetek znovu nabývat a v roce 2016 byla hodnota obecního majetku necelých 300 milionů korun. Konkrétní údaje přibližuje obrázek č. 3.

### 3. Malé bohaté obce s méně než 500 obyvateli

#### 3.1 Příčiny vysokých příjmů

První analyzovaná obec a zároveň obec s nejméně obyvateli, obec Modrava, disponuje velkým množstvím majetku díky tomu, že v minulosti měl na jejím území nahlášený trvalý pobyt podnikatel Zdeněk Bakala, díky čemuž do obecní pokladny

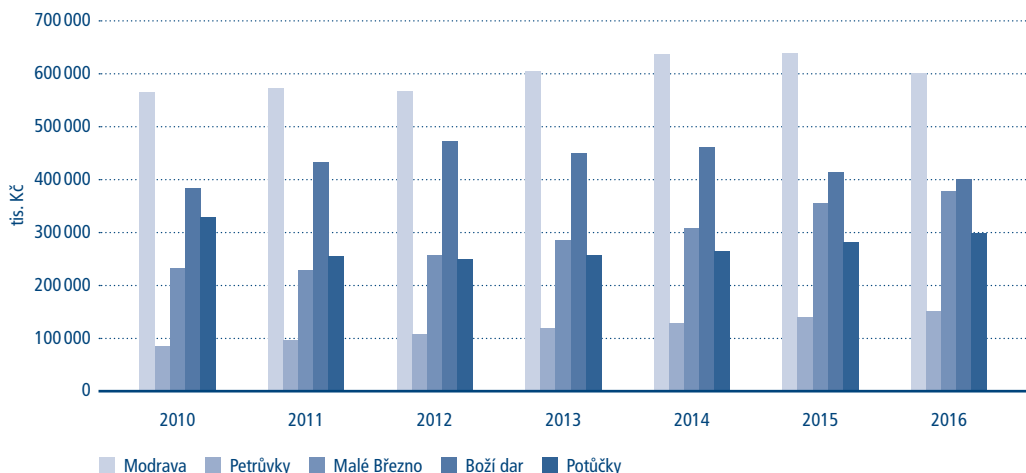
Tabulka č. 4 » Hodnoty zadlužení analyzovaných obcí (v tis. Kč)

Obec	Rok						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Modrava	0	0	5 095	18 635	16 310	14 026	11 803
Petrůvky	0	0	0	0	0	0	0
Malé Březno	0	0	0	0	0	0	0
Boží Dar	42 689	41 145	43 894	47 247	27 852	11 633	10 231
Potůčky	11 500	5 500	0	0	0	0	0

Pramen: Monitor (2017), vlastní zpracování

<sup>29</sup> Zisk dotací bývá často podmíněn finanční spoluúčastí obce. Malé obce často volí cestu překlenovacích úvěrů. Z toho důvodu se město Boží Dar zadlužuje a bere si vysoké úvěry. V minulosti mívalo spoluúčast kolem 25% (Havelka, 2007).

Obrázek č. 3 » Hodnoty majetku analyzovaných obcí (v tis. Kč)



Pramen: Monitor (2017), vlastní zpracování

plynuly podnikatelské daňové odvody. Rezidentem měl být v obci od roku 2007 do roku 2010. Nejvíce Modrava získala za převod daně z příjmu fyzických osob v letech 2008 a 2009, kdy se jednalo téměř o půl miliardy korun. I přesto, že v následujících letech se tento příjem naprosto snížil<sup>30</sup>, tak obec dokázala tento zisk dlouhodobě investovat, kapitálově zhodnotit finanční rezervy a udržet svůj stávající majetek<sup>31</sup>. Díky tomu je obec dlouhodobě považována z pohledu přepočtu příjmů na obyvatele za nejbohatší obec České republiky či za jednu z nejbohatších (Lidovky.cz, 2012; Idnes.cz, 2015; E15.cz, 2015; Starosta Modrava, 2016; Monitor, 2017; Modrava, 2017).

Obec Petrůvky prosperuje především díky skládce komunálního odpadu, která je umístěna na jejím katastrálním území. V případě přepočtu

příjmů na obyvatele byla obec v roce 2011 nejbohatší municipalitou v kraji Vysočina a jednou z pěti nejbohatších obcí v zemi. O tom, že skládka odpadu bude v katastru obce, rozhodly Petrůvky již v devadesátých letech i s tím, že nebylo předem jisté, že obci z toho budou plynout finance. Okolní obce skládku na svém území odmítaly. Do Petrůvek se sváží odpad ze 166 obcí a municipalita za to každoročně získává více než 16 milionů korun (ČT, 2011; Idnes.cz, 2011; Lidovky.cz, 2012; Starosta Petrůvky, 2016; Monitor, 2017; Petrůvky, 2017).

Malé Březno z Mostecká získává své hlavní příjmy z poplatků za povrchovou těžbu uhlí, která probíhá na jejím katastrálním území. Těžba hnědého uhlí je plánována až do roku 2050. V minulosti obec vedla spor s městem Most o úhradu z plochy dobývaného prostoru a z vydobytých ne-

<sup>30</sup> V roce 2014 to byl již pouze necelý milion korun.

<sup>31</sup> Modrava také v minulých letech investovala, a to 1,5 milionu eur do německých fondů Shedlin. Obec měla slíbený výnos 14%, ale vedení fondu investované peníze pravděpodobně utratilo. Firma spravující fondy je v insolventní a obec se snaží získat alespoň část peněz soudně zpět (Weikert, 2015, s. 12).

<sup>32</sup> V letech 1991 až 2003 posílal mostecký obvodní báňský úřad tyto poplatky omylem na účet města, které si peníze nechávalo. Most původně dluh a povinnost vrátit finanční kompenzace v hodnotě 44 milionů Malému Březnu odmítl, a proto byla na Most uvalena exekuce. Po několika měsících mostecká koalice (Mostečané Mostu a KSČM) odsouhlasila mimosoudní vyrovnání s obcí Malé Březno (Šimánek, 2008).

→ rostů náležejících obci<sup>32</sup>. Město Most obci mimosoudně uhradilo 40 milionů korun v deseti splátkách, poslední byla odeslána v lednu 2017 (ČT, 2008; Starosta Malé Březno, 2016; Monitor, 2017; Malé Březno, 2017).

Město Boží Dar má své bohatství a majetek především ve stavbách a pozemcích. Podle slov starosty nelze přesně určit, od kdy obec začala výrazně prosperovat, ale mezníkem je rok 2000, kdy obec začala podnikat. Tehdejší zastupitelé se rozhodli založit společnost *Služby Boží Dar s.r.o.*, u které očekávali, že z její činnosti by plynuly příjmy i do pokladny města. To se stalo a jen v letech 2001–2007 odvedla společnost do městského rozpočtu kolem 103 milionů korun. Jednalo se především o zisky z nájmu, poplatků a svých hospodářských činností. Obec prosperuje také díky tomu, že se nachází v Krušných horách a nedaleko česko-německé hranice. Obci se také daří dlouhodobě získávat velké množství dotací a přikupovat obecní majetek (Havelka, 2007; Horník, 2008; Idnes.cz, 2015; Starosta Boží Dar, 2016; Monitor, 2017; Boží Dar, 2017).

Poslední a největší, co do počtu obyvatel, je obec Potůčky. Obec je hraniční municipalitou se Spolkovou republikou Německo a láká turisty nejen na zimní sportovní vyžití a celoroční turistiku, ale především za výhodnými nákupy na zdejší velké tržnici. Vietnamští stánkaři začali v Potůčkách

obchodovat v roce 1991. Sám starosta vnímá rok 1993 jako mezníkový, kdy obec začala výrazněji vydělávat. Díky hraničnímu přechodu Potůčky-Johanngeorgenstadt je významným turistickým střediskem. Prapůvod úspěchu obce Potůčky spočívá v tom, že v devadesátých letech neprodávaly žádné pozemky, ale naopak je nakupovaly. Obec těží nejen z obecní tržnice, ale také benzinové pumpy či centrálního parkoviště. Vše stojí na pozemcích města, díky čemu obec hromadí zisky. V roce 2015 obec disponovala přibližně s 60 000 m<sup>2</sup>, které neměla v úmyslu prodávat (Weikert, 2015, s. 10; Starosta Potůčky, 2016; Potůčky, 2017).

### 3.2 Vývoj počtu obyvatel

Všichni starostové analyzovaných obcí se shodli, že vyšší obecní příjmy vedly k nárůstu počtu obyvatel, což částečně dokládá i vývoj počtu obyvatel v tabulce č. 5. V obcích Modrava<sup>33</sup>, Petrůvky a Boží Dar se od roku 2002 zvyšuje počet obyvatel. Ve své podstatě to platí i pro obce Malé Březno a Potůčky, jelikož jejich počet obyvatel byl v roce 2017 vyšší než v roce 2002. Na druhou stranu obec Potůčky měla v roce 2014 o 11 obyvatel více než v posledním roce. Podobná situace nastala i v obci Malé Březno, která měla v roce 2017 o 13 obyvatel méně než v roce 2010. Starosta Malého Března popsal současnou situaci tak, že existuje poptávka od no-

Tabulka č. 5 » Vývoj počtu obyvatel v malých bohatých obcích

Obec	Okres	Kraj	Vývoj počtu obyvatel — rok				
			2002	2006	2010	2014	2017
Modrava	Klatovy	Plzeňský	51	55	66	70	72
Petrůvky	Třebíč	Vysočina	84	86	83	99	107
Malé Březno	Most	Ústecký	197	217	238	225	227
Boží Dar	Karlovy Vary	Karlovarský	172	175	182	216	236
Potůčky	Karlovy Vary	Karlovarský	388	398	454	456	445

Pramen: ČSÚ (2017), vlastní zpracování

<sup>33</sup> V Modravě do období vysokých příjmů obce obyvatelé spíše odcházeli, což se po roce 2008 zastavilo (Tichá, 2008).

vých obyvatel, ale obec nemá možnosti, kam by je nastěhovala<sup>34</sup> (Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Modrava, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

### 3.3 Členství v zájmových sdruženích obcí, meziobecní spolupráce a postoje starostů ke slučování obcí

Tři z pěti malých bohatých obcí se sdružují v zájmových sdruženích obcí. Představitelé obcí Modravy a Božího Daru vnímají za přínos, že jejich obce jsou členy Svazu měst a obcí České republiky<sup>35</sup> (SMO). Především vyzdvihli poskytovaný servis Svazu a jejich případnou kolektivní podporu. Starosta Božího Daru také ocenil možnost zisku aktuálních informací. Členem v SMO je také obec Malé Březno, která využívá především internetovou podporu Svazu a právní poradenství. V obci Potůčky o vstupu do SMO uvažují, ale Potůčky spolu s Petrůvkou nejsou členy SMO ani Sdružení místních samospráv (SMS)<sup>36</sup>. Pouze město Boží Dar je členem obou organizací. Ze členství v SMS spatřuje starosta Božího Daru stejná pozitiva jako v případě členství v SMO, ale s tím rozdílem, že SMS sdružuje především menší obce. Všechny čtyři obce, které nejsou členy SMS o členství v organizaci neuvažují (Starosta Modrava, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

Obce mimo členství v zájmových sdruženích

také praktikují meziobecní spolupráci, a to především prostřednictvím členství v dobrovolných svazcích obcí (DSO). Pouze nejmenší obec Modrava není členem žádného DSO, a to kvůli administrativní náročnosti (Starosta Modrava, 2016). Naopak je ale Modrava členem místní akční skupiny (MAS) a také je ve sdružení právnických osob. Členy MAS jsou také municipality Boží Dar a Malé Březno. To obec Potůčky (stejně jako Modrava) je ve sdružení právnických osob. Až na obec Petrůvky jsou všechny zkoumané obce členy vždy dvou různých organizací, díky kterým praktikují meziobecní spolupráci. Obec Potůčky je jako jediná členem dvou dobrovolných svazků obcí (Starosta Modrava, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

Všichni představitelé obcí jednotně odmítají možné slučování obcí a nejsou jeho zastánci ani v budoucnu. Na druhou stranu si starosta obce Petrůvky uvědomuje problém narůstající administrativy, což značně ztěžuje fungování malých obcí, z pohledu dodržování platných zákonů. Žádná z analyzovaných obcí nedostala nabídku od svých okolních obcí ke sloučení, i když město Boží Dar dostalo nabídku od osady okolní obce k připojení, z čehož ale sešlo<sup>37</sup>. Většina starostů obcí (Modrava<sup>38</sup>, Potůčky<sup>39</sup>, Petrůvky) považuje za možnost, jak zefektivnit provoz své obce, využití meziobecní spolupráci, a to na úkor slučování obcí. Starostové Božího Daru<sup>40</sup> a Malého Března nevnímají ani jeden možný nástroj k zefektivnění chodu své

<sup>34</sup> *Obec se situaci snaží napravit a připravuje nové možnosti bydlení (Starosta Malé Březno, 2016).*

<sup>35</sup> *Svaz měst a obcí v roce 2017 sdružoval 2 831 obcí (SMO ČR, 2017).*

<sup>36</sup> *Sdružení místních samospráv sdružuje především menší obce a má v současné době 1 163 členských obcí (Nezvalová, 2017).*

<sup>37</sup> *Starosta Božího Daru se mimo jiné vyjádřil, že je odpůrce nedobrovolného slučování (Starosta Boží Dar, 2016).*

<sup>38</sup> *Starosta Modravy nahlíží na meziobecní spolupráci především jako na spolupráci v rámci mikroregionů, ve kterých má být Modrava velmi aktivní (Starosta Modrava, 2016).*

<sup>39</sup> *Starosta Potůček vyjmenoval, v jakých oblastech by mohla být spolupráce užitečná: likvidace komunálních odpadů, využívání obecní či městské policie, či projekty turistického ruchu. Obec také spolupracuje s nedalekou německou obcí Johanngeorgenstadt, a to v řadě projektů, například propojení turistických stezek, kontakt infocenter, návštěvy dětí ze školek a škol, společné kulturní a sportovní akce, společné dětské dny, rozšíření přechodu i pro silniční dopravu (Havelka, 2009; Starosta Potůčky, 2016).*

<sup>40</sup> *Podle starosty města Boží Dar je klíčová především lidská rovina samotné spolupráce. Záleží tedy na osobách, se kterými se spolupracuje. „Může fungovat pouze tehdy, pokud existuje „chemie“ mezi statutárními zástupci spolupracujících obcí, a to je z mé zkušenosti často velký problém“ (Starosta Boží Dar, 2016).*



→ Tabulka č. 6 » Meziobecní spolupráce malých bohatých obcí

Obec	Členství v SMO ČR	Členství v SMS ČR	Členství v DSO	Členství v MAS	Členství ve Sdružení právnických osob
Modrava	Ano	Ne	Ne	MAS Ekoregion Úhlava	Mikroregion Šumava-západ
Petrůvky	Ne	Ne	Rokytná — ekologický mikroregion	Ne	Ne
Malé Březno	Ano	Ne	Sdružení obcí regionu Most-Jih	MAS Naděje o. p. s.	Ne
Boží Dar	Ano	Ano	Sdružení Krušné Hory západ	MAS Krušné hory, o. p. s.	Ne
Potůčky	Ne	Ne	Svazek obcí Bystřice, Sdružení Krušné Hory západ	Ne	Sdružení obcí Centrálního Krušnohoří

Pramen: vlastní šetření

obce za přínosný, i přesto, že meziobecní spolupráci praktikují (Starosta Modrava, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

### 3.4 Poskytované služby a finanční podpora obyvatel

Malé bohaté obce mohou díky svým vysokým příjmům nabídnout svým občanům podstatně více služeb, než které běžně poskytuje většina malých obcí v ČR (srov. Střeleček, 2006; MF ČR, 2011; Hornek, 2016). Kromě základních služeb jako je veřejné osvětlení, služba svozu komunálního odpadu, pečování o obecní zeleň, místní komunikace a chodníky, napojení na vodovodní potrubí, plynovod či kanalizaci, tak malé bohaté obce poskytují mnoho dalších služeb.

Všechny obce také dlouhodobě pořádají pro své obyvatele a případně turisty nejrůznější kulturní a sportovní akce. Municipality se snaží uskutečňovat zájezdy pro své obyvatele za kulturou do větších měst. Hasičský sbor a kulturní dům mají na svém území všechny obce kromě Modravy. Mezi analyzovanými obcemi bychom našli také základní školu a školku<sup>41</sup>, které se nachází v Potůčkách<sup>42</sup>. V minulosti byla škola na Božím Daru, ta ale byla zrušena pro nedostatek dětí. Potůčky a Boží Dar mají také primát v tom, že jako jediné financují i obecní policii. Potůčky také provozují lyžařský areál či tenisový kurt, ten najdeme také na Božím Daru. Malé Březno vlastní a provozuje obecní sportoviště a venkovní bazén<sup>43</sup>. Do roku 2015 i obec Potůčky provozovala krytý bazén<sup>44</sup>. V Božím Daru a Potůčkách se také nachází tržnice, kterou navštěvují především turisté. Pro své návštěvníky

<sup>41</sup> Obyvatelé platí poplatky pouze 150 Kč měsíčně.

<sup>42</sup> Výhody obce lákají i sousední Němce, kteří by se chtěli přesunout a bydlet v obci. Vedení obce to ale odmítá, jelikož chce podporovat místní mladé rodiny (Weikert, 2015, s. 12).

<sup>43</sup> Místní obyvatelé platí při vstupu do bazénu pouze symbolickou částku 10 Kč.

<sup>44</sup> I přes nadprůměrné obecní příjmy dosahoval roční provoz bazénu čtyř milionů korun a výnos pouze 800 tisíc Kč, proto byl po 18 letech uzavřen. Místo bazénu se hovoří o možném vybudování tělocvičny (Toman, 2015; Kalinová, 2015).

obce provozují také infocentrum, stejně tak i Modrava. Díky své poloze obě karlovarské municipality také nechávají upravovat běžkařské trasy v okolí obce<sup>45</sup>. Zároveň jako jediné mají na svém území poštu. Boží Dar provozuje také vlastivědné muzeum či vlastní dvě centrální parkoviště, ze kterých mu plynou zisky (Karlovarský deník, 2012). Na svém území má také horskou službu. Analyzované obce poskytují svým občanům také celou řadu benefitů, které si jiné malé obce nemohou dovolit. Zmíněné benefity systematizuje tabulka č. 7.

Nejrozsáhlejší finanční podporu obyvatel nalezneme v nejmenší obci Modrava, která poskytuje svým občanům velké množství finančních příspěvků<sup>46</sup>. Přesto je záměrem vedení obce, aby se obyvatelé také částečně finančně podíleli na chodu obce (Tichá, 2008; Starosta Modrava, 2016). Finanční podporu získávají také obyvatelé obce Potůček, ale stejně tak místní hasiči či tělovýchovná jednota. Představitelé obce například nastavili přívětivé ceny za vodné stočné nebo nájemné v 77 bytových jednotkách<sup>47</sup>; také dotují obědy důchodcům, finan-

ční náklady na dětské učební pomůcky, přispívají na pohřby nebo na narození dítěte. Obec Petruvky neposkytuje žádný ze zmíněných příspěvků, ale na druhou stranu poskytla v minulosti finanční příspěvek v hodnotě 100 tisíc korun na konkrétní účel (na rekonstrukci domu či bytu). Místní obyvatelé také nemusí platit za odpad. Obec si své nadprůměrné příjmy nenechává pouze pro své účely, ale také výrazně podporuje okolní obce. V letech 2006 až 2014 poskytly Petruvky okolním municipality 3,7 milionu korun<sup>48</sup>. Malé Březno se vydalo cestou především podpory obecních služeb zdarma, jako je například obecní internet či kabelová televize, tu poskytují zdarma i Potůčky. Právě obec Potůčky spolu s Modravou nabízí obyvatelům také zdarma dřevo na zimu, dále mohou získat levněji obecní pozemky či bezúroční půjčky. Město Boží Dar se nevydalo cestou přímé finanční či hmotné podpory obyvatel, ale spolufinancuje pro své občany např. zdravotnické zařízení, které je v obci otevřené vždy ve čtvrtek. Své příjmy spíše investuje do rozvoje své obce.

**Tabulka č. 7 » Poskytované benefity malými bohatými obcemi**

		Modrava	Petruvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky
Podpora místních obyvatel	finanční příspěvky	ano	ano	ne	ne	ano
	věcná podpora	ano	ne	ne	ne	ano
Služby pro občany zdarma		ano	ano	ano	ne	ano
Finančně zvýhodněné služby občanům		ano	ne	ano	ne	ano

Pramen: vlastní šetření

<sup>45</sup> Například v roce 2007 stál úklid sněhu za dva měsíce 750 tisíc korun, jelikož obec odklízela všechny sněhy. V následujících letech město odklízí jen nejnnutnější, což šetří městské finance. I přesto v případě vydatného sněžení stojí odklid sněhu 40 tisíc Kč na den. V letních měsících se město naopak stará o stovky kilometrů cyklotras a turistických cest (Kopecká, 2009).

<sup>46</sup> Obec například poskytuje svým občanům porodné ve výši 60 000 Kč na každé narozené dítě, jednorázový příspěvek na obyvatele ve věku nezaopatřených dětí a nad 70 let (3 000 Kč ročně); finanční příspěvek na dopravu pro každé dítě, jež dojíždí na základní školu (6 000 Kč ročně); příspěvek na dítě na dětský tábor (do 5 000 Kč); příspěvek pro děti nastupující do první třídy (3 000 Kč); možnost žádat o příspěvek na odvoz odpadu; příspěvky k narozeninám obyvatel od 50 let (1 000 Kč); příspěvek na pohřebné (5 000 Kč) či dotace na kompostér (Tichá, 2008; Modrava, 2008; Modrava, 2010; Modrava, 2015a; Modrava, 2015b).

<sup>47</sup> Vodné stočné stojí 30 Kč / m<sup>3</sup> a nájemné za m<sup>2</sup> stojí 21,5 Kč (Starosta Potůčky, 2016).

<sup>48</sup> V letech 2006–2014 přispěly Petruvky: a) nemocnici Třebíč 1 milion Kč na CT a 0,5 milionu Kč na laparoskopickou věž; b) obci Ostašov 1,5 milionu na místní komunikaci a chodníky; c) obci Lipník 400 tisíc Kč (kostel, hasiče, fotbalové hřiště); d) příspěvek 100 tisíc Kč na požární automobil HZS Jaroměřice nad Rokytnou; e) městu Miroslav finanční pomocí 100 tisíc Kč na následky povodně.

## → 3.5 Podnikání a investice

Tři z pěti zkoumaných obcí podniká, a to konkrétně obec Modrava, město Boží Dar a obec Potůčky. Obec Petrůvky a obec Malé Březno nijak nepodnikají. Modrava vytvořila společnost *Služby Modrava s.r.o.*, která se zaměřuje na údržbu komunikací a obecní zeleně, vyrábí a prodává palivové dřevo a pronajímá ubytování a obecní nemovitosti, jako obecní tělocvičnu či kongresový sál (Starosta Modrava, 2016; Modrava, 2017). Město Boží Dar má dvě společnosti s ručením omezeným, první společnost zajišťuje zemědělskou činnost a druhá zajišťuje obecní služby (Starosta Boží Dar, 2016). Obec Potůčky provozují technické služby, které se starají o svoz, třídění a likvidaci komunálního odpadu. Dále Potůčky podnikají s vlastní autodopravou, mají placené parkoviště, pronajímají stánky v obecní tržnici, vlastní pozemky i nebytové prostory (Starosta Potůčky, 2016).

Všechny analyzované obce investují do svých obcí a rozvíjejí je. Všech pět obcí v minulosti shodně opravovalo a rekonstruovalo obecní úřady. Obec Modrava kupříkladu uvolnila mnoho financí na zateplování budov, nebo nechala uložit elektrické vedení pod zem, aby nekazilo ráz šumavské krajiny. Obec také odkoupila od státu 20 hektarů luk a dva hektary lesa. V budoucnu Modrava plánuje např. vybudování záchytného parkoviště či podporu bytové výstavby (Weikert, 2015, s. 12; Starosta Modrava, 2016). V obci Petrůvky investovali mimo jiné do odbahnění rybníků, zpevnění místní hráze či zrekonstruovali požární zbrojnici či opravili školní dvůr, kde se konají kulturní akce a schází se obyvatelé obce. Obec Petrůvky plánuje investice, připravuje možnost vybudování sportovního areálu a rozšíření obecní knihovny (Idnes.cz, 2011; Starosta Petrůvky, 2016). V obci Malé Březno

také došlo k rekonstrukcím, např. byla opravena hasičská zbrojnice či místní kostel. Obec v nedávné minulosti nechala také postavit dětské hřiště a v budoucnu se plánuje zaměřit na výraznou rekonstrukci svého sportoviště. Město Boží Dar investovalo do zmiňovaného vlastivědného muzea či místního infocentra. Také podporuje výstavbu cyklotras a turistických cest. Vedení města také uvažuje o odkoupení kostela a jeho následné rekonstrukci (Starosta Boží Dar, 2016; Boží Dar, 2017). Představitelé Potůčků mimo podporovaných aktivit, připravují projekt stavby velkého obchodního centra s myčkou aut<sup>49</sup>, výstavbu apartmánu pro seniory a opravu místního kostela či budují stavbu lanového centra (Starosta Potůčky, 2016; Potůčky, 2017).

## 3.6 Komunální politika

V současném volebním období 2014–2018 má z malých bohatých obcí neuvolněného starostu pouze obec Petrůvky, kde nenajdeme žádné uvolněné funkce. Starosta obce tedy vykonává svou funkci v době svého volna. Ve městě Boží Dar<sup>50</sup> a obci Potůčky jsou uvolnění také místostarostové, což v této velikostní skupině obcí nebývá příliš obvyklé. Zbylé dvě obce Modrava a Malé Březno mají uvolněného pouze starostu (Starosta Modrava, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

Zastupitelstva Petrůvek a Božího Daru<sup>51</sup> se scházejí nejčastěji, a to jednou měsíčně. V obci Modrava se zastupitelstvo setkává sedm až osmkrát do roka, v obci mají také tradici pracovní porady zastupitelstva. V obci Malé Březno se schází zastupitelé jednou za dva měsíce a mimo zastupitelstvo využívají e-mailovou komunikaci k pora-

<sup>49</sup> *Stavba má stát až 120 milionů korun. Po realizaci by zde mělo najít práci až 80 osob.*

<sup>50</sup> *Starosta Božího Daru Jan Horník je také nepřetržitě od roku 2000 zastupitelem Karlovarského kraje a zároveň je od roku 2004 také senátorem za obvod č. 1 Karlovy Vary.*

<sup>51</sup> *V minulosti se ve městě scházelo zastupitelstvo dokonce jednou za 14 dní, což se praxí změnilo na období jednou za 21 dní. Následně se setkání redukovala na jednou za měsíc. Nepravidelně se zastupitelé města také scházejí v místní restauraci, kde si vyměňují své názory.*

Tabulka č. 8 » Komunální volby v malých bohatých obcích z pohledu kandidátů

Komunální volby	Modrava	Petrůvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky
Celkový počet volených křesel v letech 2002–2014	28	36	28	28	36
Celkový počet kandidujících jednotlivců	19	25	95	41	41
Celkový počet zvolených osob	12	17	19	18	21
Počet osob, které byli zvoleni 1×	5	6	10	14	14
Počet osob, které byli zvoleni 2×	1	4	2	1	2
Počet osob, které byli zvoleni 3×	3	6	3	1	2
Počet osob, které byli zvoleni 4×	3	1	2	2	3
Počet osob, které byli zvoleni 5×	0	0	2	0	0

Pramen: ČSÚ (2016), vlastní zpracování

dám. V obci Potůčky se zastupitelstvo schází pět až šestkrát do roka, ale když je zapotřebí, tak se zastupitelé schází i mimo zastupitelstvo. Starostové obcí Modrava, Malé Březno a Potůčky vnímají zájem svých obyvatel o chod obce. Jednotlivci často chodí na jednání zastupitelstva a jsou na něm aktivní. Ve městě Boží Dar dle slov starosty mají obyvatelé zájem o chod obce, ale neúčastní se jednání zastupitelstev. Naopak v obci Petrůvky, dle slov starosty, nemají obyvatelé příliš zájem o samosprávu obce a ani na jednání zastupitelstva nechodí (Starosta Modrava, 2016; Starosta Boží Dar, 2016; Starosta Malé Březno, 2016; Starosta Petrůvky, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

Ve většině analyzovaných obcí se konaly komunální volby pouze v řádném termínu. Výjimkou je obec Malé Březno, ve které se uskutečnily dvoje mimořádné komunální volby, a to v roce 2011. V žádné z bohatých obcí obyvatelé nevolí nejnižší možný počet zastupitelů. Setkáme se se sedmičlenným (Modrava, Malé Březno, Boží Dar) či devítičlenným (Petrůvky, Potůčky) zastupitelstvem.

Od roku 2002 ve dvou analyzovaných obcích nedosáhl počet kandidujících osob ani součtu celkových volených křesel, a to v obcích Modrava a Petrůvky. Ve dvou největších obcích kandidovalo

více kandidátů, než bylo celkově volených míst v zastupitelstvu, přesto hodnota nepřesáhla ani jeden a půl násobku (Potůčky 1,13 krát více a Boží Dar 1,46 krát více). Obec Malé Březno výrazně převyšuje ostatní bohaté obce, jelikož od roku 2002 kandidovalo více než třikrát více osob (3,39 krát), než byl celkový počet volených křesel. Na druhou stranu v této obci bylo devět kandidátů zvoleno alespoň dvakrát do zastupitelstva obce, dvě osoby byly ve sledovaném období zvoleny pětkrát. Nejvíce znovuzvolených zastupitelů najdeme v obci Petrůvky, ve které bylo 11 zastupitelů alespoň dvakrát zvoleno, v Modravě a v Potůčkách bylo dvakrát a více zvoleno sedm osob. Naopak nejméně v Božím Daru, kde alespoň dvakrát byli zvoleni čtyři lidé. Bližší údaje přibližuje tabulka č. 8.

Z celkového počtu obyvatel byl největší zájem kandidovat do zastupitelstva obce v Malém Březně (43 %). V Modravě byl druhý největší zájem (30 % obyvatel), Petrůvky jsou třetí v pořadí (27 % obyvatel), čtvrtý Boží Dar (21 % obyvatel) a nejmenší zájem o zastupitelská křesla byl v Potůčkách, kde pouze 10 % obyvatel kandidovalo v některých z komunálních voleb. Hodnoty uvedené v tabulce č. 8 dále dokládají, že v analyzovaných obcích existuje určitá personální kontinuita, jelikož se dlouhodobě nemění část zastupitelů. Největší zastupitel-

skou kontinuitu bychom našli především v obci Modrava<sup>52</sup>, popřípadě v Petrůvkách. V Modravě se z analyzovaných obcí prošťídalo v zastupitelstvu nejméně zastupitelů, a to dvanáct. V obci Petrůvky byl zaznamenán nárůst kandidátů až ve volbách v roce 2014. Ač v Malém Březně kandidují stále noví kandidáti, tak v zastupitelstvu také spíše ušedají stejní zastupitelé, celkově jich bylo zvoleno devatenáct. V Potůčkách se za analyzované období vystřídalo v zastupitelstvu nejvíce osob, a to dvacet jedna. S kontinuitou zastupitelstev souvisí i kontinuita na pozici starosty, která je v Modravě a na Božím Daru více než 20 let. V případě ostatních municipalit mají současní starostové alespoň dlouhodobou zkušenost s pozicí zastupitelů<sup>53</sup>.

V analyzovaných obcích nejčastěji kandidují sdružení nezávislých kandidátů či samotní nezávislí kandidáti, přesto se v některých volbách setkáme i s kandidátními listinami politických stran. V obci Potůčky vždy kandidovali pouze nezávislí kandidáti. Nejvíce kandidátů kandidovalo v doposud posledních volbách v roce 2014<sup>54</sup>, a to devatenáct, v letech 2002 a 2010 se ucházelo o zastupitelský mandát osmnáct kandidátů. Ve volbách 2006 kandidovalo v Potůčkách nejméně kandidátů, a to třináct. U ostatních čtyř obcí jsme se mohli setkat v průběhu času se všemi způsoby kandidatury. V nejmenší obci Modrava v letech 2002 a 2006 kandidovali kandidáti jako nezávislí na vlastních kandidátních listinách. V roce 2010 kandidovaly čtyři

kandidátní listiny: dva nezávislí kandidáti, kandidátní listinu *TOP 09 a Sdružení nezávislých kandidátů Modrava*. Uspělo ale pouze *Sdružení* devíti kandidátů a obsadilo všech sedm volených zastupitelů. V posledních volbách v Modravě již kandidovala pouze jedna kandidátní listina *SNK Modrava*, kterou tvořilo 7 kandidátů, tudíž všichni byli zvoleni. V obci Petrůvky kandidovala v roce 2002 jen kandidátní listina ČSSD. I v následujících dvou volbách kandidovala jedna kandidátní listina, a to *SNK Petrůvky* a v posledních volbách kandidovaly proti sobě dvě kandidátní listiny, a to *SNK pro Petrůvky*, která získala o jeden mandát více než *SNKP 2014*, která má čtyři zastupitele. Ve městě Boží Dar v roce 2002 kandidovali jen nezávislí kandidáti a kandidátní listina *Občanské demokratické aliance*, na které kandidoval jeden kandidát a získal mandát. V roce 2006 a 2010 kandidovaly tři kandidátní listiny<sup>55</sup>. V doposud posledních volbách kandidovala pouze jedna kandidátní listina *Starostů a nezávislých*<sup>56</sup>. V obci Malé Březno, jak vyplývá i z počtu kandidátů, kandidovalo největší množství kandidátních listin. V roce 2002 kandidovalo nejvíce kandidátních listin, a to tři sdružení nezávislých kandidátů, jedna politická strana a devět nezávislých kandidátů<sup>57</sup>. V roce 2006 kandidovalo 8 kandidátních listin, tři politické strany a pět sdružení nezávislých kandidátů<sup>58</sup>. Od roku 2010 se počet kandidátních listin začal v obci snižovat, kdy kandidovalo pět sdružení nezávislých kandi-

<sup>52</sup> Například v obci Modrava bylo zvoleno totožné zastupitelstvo v letech 2006 a 2010.

<sup>53</sup> Konkrétně funkci starosty zastávají starosta Modravý od roku 1994, starosta Petrůvek od roku 2014 (v období 1998–2006 zastupitel, 2006–2014 místostarosta), starosta Božího Daru od roku 1990, starosta Malého Března od roku 2014 (od roku 2010 zastupitel), starosta Potůček od roku 2014 (v období 2002–2006 zastupitel, 2006–2014 místostarosta).

<sup>54</sup> V Potůčkách tvoří zastupitelstvo především policisté či hasiči. Současný starosta sloužil 18 let u policie, stejně tak jako jeho současný místostarosta Roman Jeniček, který po 20 letech ukončil svůj pracovní poměr z důvodu uvolnění pozice místostarosty. I zastupitelka obce Zuzana Týřová působí u policie. Další tři zastupitelé jsou naopak členy hasičského sboru (Meluzín, 2015).

<sup>55</sup> V roce 2006 se jednalo o sdružení nezávislých kandidátů *Obec občanů* (3 zastupitelé), *SNK Evropská demokraté* (3 zastupitelé) a *Prosperita* — sdružení *ODA* a nezávislých kandidátů (1 zastupitel). Ve volbách v r. 2010 kandidovaly listiny pojmenované *Bezpečné město* (3 zastupitelé), *Starostové a nezávislí* (3 zastupitelé) a *ČSSD* (1 zastupitel).

<sup>56</sup> Starosta města Boží Dar kandidoval po většinu času v rámci různých uskupení: v roce 2002 na kandidátní listině *Občanské demokratické aliance*, v roce 2006 za *SNK Evropské demokraty*, v roce 2010 a 2014 na listině *Starostů a nezávislých*.

<sup>57</sup> Jednalo se o sdružení nezávislých kandidátů: *Hasiči* (2 zastupitelé), *Tolerance a Myslivci* (2 zastupitelé) a kandidující stranou byla *Strana venkova — spojené občanské síly* (1 zastupitel). Zbylí dva zastupitelé byli nezávislí kandidáti.

<sup>58</sup> Kandidovala *Strana zelených* (2 zastupitelé), *Komunistická strana Čech a Moravy* a *Strana venkova — spojené občanské síly* (1 zastupitel). Ostatními kandidátními listinami byly: *Spolek žen* (1 zastupitelka), *Svaz dobrovolných hasičů* (2 zastupitelé), *Sdružení nezávislých kandidátů-Důchodců*, *SNK Pod názvem „Myslivci“* (1 zastupitel) a *MS ČČK Malé Březno*.

dátů<sup>59</sup>, v roce 2011 se konaly dvoje nové volby, kdy kandidovaly tři, resp. dvě sdružení<sup>60</sup> a v posledních volbách v roce 2014 kandidovaly znovu tři kandidátní listiny<sup>61</sup>.

V otázce sestavování kandidátních listin se u analyzovaných obcí setkáme, jak s celoobecní koordinací kandidátních listin, tak i s klasickým politickým soupeřením. Klasické politické souboje jsou typické především pro obec Malé Březno, kde dlouhodobě kandiduje velké množství kandidátů na mnoha kandidátních listinách. Nejvíce kandidátů kandidovalo v obci v roce 2006, a to 60 kandidátů na zmíněných osmi kandidátních listinách. Permanentní politický souboj také dokládá vysoká volební účast a vyjádření starosty obce, podle kterého v obci ke koordinaci kandidatury nedochází. „Obyvatelé chtějí zasahovat do komunální politiky. V předvolebních obdobích se v obci hovoří především o tom, jak využít finance obce“ (Starosta Malé Březno, 2016). To obec Petrůvky se naopak vyznačovala tím, že v letech 2002–2010 před volbami ke koordinaci kandidátní listiny docházelo. V těchto letech vždy kandidovala pouze jedna kandidátní listina s devíti kandidáty, tudíž výsledky voleb byly vždy dopředu rozhodnuté. V posledních komunálních volbách v roce 2014 se ale tento trend zastavil a poprvé proti sobě stanuly dvě kandidátní listiny. Starosta Petrůvek situaci před posledními volbami potvrdil a popsal předvolební témata, která byla a) provoz skládky; a b) plánovaná výstavba sportoviště, kvůli kterým se obec rozdělila (Starosta Petrůvky, 2016). I starosta Modravky hovořil o koordinaci kandidátních listin před volbami, ale tak jak bylo uvedeno výše, tak v minulosti existovala v obci i určitá opozice. Starosta považuje Modravu

za příklad vesnické politiky bez politikaření (Starosta Modrava, 2016). I ve městě Boží Dar dle slov starosty města koordinace existuje, až na určité období (Starosta Boží Dar, 2016). Tím obdobím byly volby v letech 2006 a 2010, kdy se ve městě výrazně zvedla pluralita, jelikož do sedmičlenného zastupitelstva kandidovaly tři kandidátní listiny, resp. 22 a 21 kandidátů. K celoobecní koordinaci se v podstatě město navrátilo při posledních volbách, protože kandidovala pouze jedna kandidátní listina, na které ale kandidovalo o dva kandidáty více, tudíž nebylo předem zřejmé, kteří kandidáti usednou v zastupitelstvu. V obci Potůčky se volí především dle místních osobností, a ne dle předem koordinovaně vytvořené kandidátní listiny, čemuž odpovídá i charakteristika kandidatury, že každý kandidát kandiduje osamoceně na své kandidátní listině. Dle vyjádření starosty, ale lze v obci hovořit o určitých dvou až třech „protipólech, kteří kandidují a podporují svého lídra a svůj postup koordinují“ (Starosta Potůček, 2016). Starosta Potůček to nevnímá jako politickou soutěž, ale spíše jako osobní útoky na konkrétní osoby<sup>62</sup> (Starosta Potůček, 2016).

Jak již bylo naznačeno, tak nejvýraznější politické souboje nalezneme v obci Malé Březno. To dokládají jednak nejvyšší hodnoty indexu plurality, který v letech 2006 a 2010 dokonce přesáhl hodnotu 7, ale také skutečnost, že se v obci v roce 2011 konaly dvoje mimořádné komunální volby. Ty byly vypsané, jelikož po řádném termínu v roce 2010 vítězové ze sdružení *Náš Domov* nesložili své sliby (tři zvolení zastupitelé a ani jejich náhradníci), a to na protest tomu, že i přestože zvítězili ve volbách, zůstali v opozici<sup>63</sup> (Huláková 2010; Vokurka, 2010). →

<sup>59</sup> Myslivci (1 zastupitel), Svaz dobrovolných hasičů, Březnáci, „Náš domov“ (3 zastupitelé), Spolek žen (1 zastupitelka) a Spolek rybářů (2 zastupitelé).

<sup>60</sup> Ve volbách 9. dubna 2011 kandidovali: „Náš domov“ (3 zastupitelé), Sdruž. spol. pro M. a V. Březno (4 zastupitelé) a Březnáci, kteří nezískali žádný mandát. Druhých voleb 10. prosince 2011 se účastnili kandidáti z prvních dvou kandidátních listin z předchozích voleb. Rozdělení mandátů bylo totožné s předchozími volbami.

<sup>61</sup> Mandáty si rozdělila kandidátní listina ProObce 2014 (4 zastupitelé) a Čtyřlístek (3 zastupitelé). Strana Práv občanů neuspěla.

<sup>62</sup> Má se jednat například o pomluvy či spekulace na účet konkrétních kandidátů. Například před volbami v roce 2014 došlo i k trestnímu oznámení na bývalou starostku, což rozdělilo obec na dva nesmiřitelné tábory (Weikert, 2015, s. 12).

<sup>63</sup> Na spolupráci se tehdy domluvili zastupitelé ze Spolku rybářů (2 zastupitelé) a zastupitelé ze Spolku žen a zastupitel ze spolku Myslivci (Huláková, 2010; Vokurka, 2010).



*Česká komunální úroveň je charakteristická mimo jiné asymetrickou a velmi rozdrobenou municipální strukturou, ve které převládají malé obce. I přestože si jsou obce v České republice dle zákona rovny a mají v samostatné působnosti stejné kompetence bez ohledu na svou velikost, tak právě malé obce plní často pouze tzv. údržbářské funkce. Na našem území se ale také setkáme s diametrálně odlišnými malými obcemi. Jedná se o obce, které mají nejvyšší celkové roční příjmy v přepočtu na jednoho obyvatele. Na ty se zaměřuje tento článek.*

**Tabulka č. 9 » Komunální volby v malých bohatých obcích v letech 2002–2014**

Obec	Soutěživé volby (index plurality) v roce					
	2002	2006	2010	2011 (9.4)	2011 (10.12)	2014
Modrava	Semi (1,4)	Ne (1,0)	Semi (1,7)	×	×	Ne (1,0)
Petrůvky	Ne (1,0)	Ne (1,0)	Ne (1,0)	×	×	Ano (2,0)
Malé Březno	Ano (4,3)	Ano (8,6)	Ano (7,4)	Ano (3,9)	Ano (2,6)	Ano (3,6)
Boží Dar	Semi (1,1)	Ano (3,1)	Ano (3,0)	×	×	Semi (1,3)
Potůčky	Ano (2,0)	Semi (1,4)	Ano (2,0)	×	×	Ano (2,1)

Komunální volby — rok	Počet zastupitelů					Počet kandidátních listin					Počet kandidujících osob				
	Modrava	Petrůvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky	Modrava	Petrůvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky	Modrava	Petrůvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky
2002	7	9	7	7	9	10	1	13	8	18	10	9	30	8	18
2006	7	9	7	7	9	7	1	8	3	13	7	9	60	22	13
2010	7	9	7	7	9	4	1	6	3	18	12	9	52	21	18
2011 (9.4.)	×	×	7	×	×	×	×	3	×	×	×	×	27	×	×
2011 (10.12.)	×	×	7	×	×	×	×	2	×	×	×	×	18	×	×
2014	7	9	7	7	9	1	2	3	1	19	7	18	25	9	19

Pramen: ČSÚ (2016), vlastní zpracování



Z toho důvodu se v dubnu 2011 konaly nové volby. Zvítězilo *Sdružení společně pro Malé a Velké Březno*, které získalo 51,1 % procent (4 mandáty). Zbylé tři mandáty získala listina *Náš Domov*, která získala 44,58 %<sup>64</sup>. Po tomto výsledku, který nezajistil sdružení *Náš Domov* většinu, se i po druhé zvolení zastupitelé vzdali svých mandátů. Proto byla obec znovu na několik měsíců omezena ve své činnosti. Následovaly druhé nové volby, které proběhly 10. prosince 2011 (Kopáč, 2011). Situace se ještě více vyostřila. Byla snaha jednotlivé kandidáty diskreditovat a bylo také podáno trestní oznámení na neznámého pachatele<sup>65</sup>. Po volbách z prosince 2011 již vzniklo v Malém Březně řádné zastupitelstvo. Ale i v tomto případě zastupitelstvo muselo do února 2012 hospodařit podle rozpočtového provizoria<sup>66</sup>, jelikož dle zákonných lhůt nestihlo rozpočet obce dříve schválit (Vokurka, 2011). Politický soubor přinesly i následující volby. Ve volbách v roce 2014 zvítězilo sdružení *ProObce 2014* se ziskem čtyř mandátů. Jediným protikandidátem bylo sdružení *Čtyřlístek*, které získalo tři zastupitele. Po volbách byl nově zvolený starosta obviněn za kupčení s hlasy<sup>67</sup>. I obec Potůčky má zkušenosti s trestním oznámením a osobními útoky. Ty bychom hledali především před posledními komunálními volbami v roce 2014, kdy také kandidovalo nejvíce kandidátů. Index plurality se v Potůčkách vždy pohyboval kolem hodnoty dva, a to až na volby v roce 2006, kdy se nejednalo o pluralitní volby. To v případě města Božího Daru dosahoval index plurality pluralitních hodnot pouze ve dvou volbách (2006, 2010), ale dosahoval vyšších hodnot

než v Potůčkách, a to 3,1 resp. 3. V roce 2002 a 2014, kdy v Božím Daru nebyla výrazná opozice, nabýval index semipluralitních hodnot (1,1 a 1,3). Obec Petrůvky dosáhla pluralitní soutěže jen v posledních volbách v roce 2014, jinak v předchozích třech volbách se jednalo o nepluralitní soutěž. To nejmenší obec Modrava neměla ve zkoumaném období nikdy pluralitní volební soutěž. Nejvyšší hodnotu indexu plurality měla obec ve volbách v roce 2010 (1,7). Ještě v roce 2002 dosahovala hodnota indexu semiplurality, ale ve volbách v letech 2006 a 2014 byly volby v obci nepluralitní. Následující tabulka systematizuje jednotlivé volební období v analyzovaných obcích.

Volební účast ve všech bohatých obcích výrazně převyšuje celorepublikový průměr, a to i v případech, kdy se jednalo o nesoutěživé volby. K těmto situacím došlo v obci Modrava (v roce 2006 a 2014) a v obci Petrůvky (v letech 2002, 2006 a 2010). Nejvyšší volební účast byla zaznamenána v obci Modrava v roce 2002 (95,65 %) a naopak nejmenší volební účast byla ve městě Boží Dar při volbách 2014, kdy hlasovalo 53,29 % voličů. Obec Petrůvky a obec Malé Březno měly vždy volební účast vyšší než 80 %. V obci Petrůvky byla dosažena nejvyšší volební účast v roce 2014 (přes 90 %), kdy proti sobě poprvé stanuly dvě kandidátní listiny. Obec Potůčky má relativně stabilní volební účast, která se pohybuje mezi 65 až 73 %. U města Boží Dar se výrazně zvyšuje volební účast v komunálních volbách v době, kdy proti sobě kandiduje více kandidátních listin s odlišným názorem na vedení obce. Takové období bylo ve městě mezi volbami

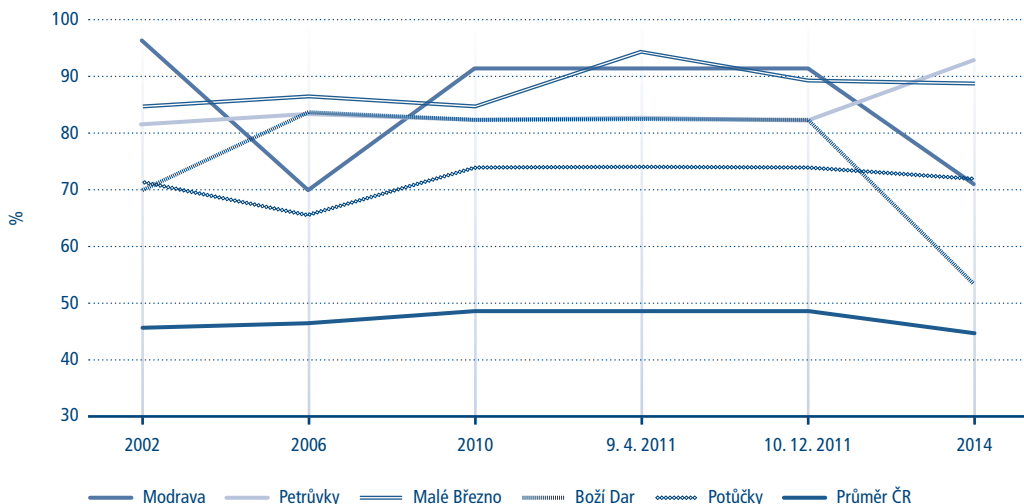
<sup>64</sup> Třetí uskupení Březňáci získalo jen 4,32 %.

<sup>65</sup> Na obecní silnici někdo nastražil rozlepenou obálku s falešnými bankovními dokumenty na jméno lídra opozičního sdružení a současného starosty Františka Štrébela, které dokazovaly, že se jedná o podezřelého milionáře. František Štrébel podal trestní oznámení na neznámého pachatele, ve kterém sdělil, že se domnívá, že šlo o diskreditaci před volbami. Štrébel často kritizoval bývalé vedení (Sdružení spolku pro Malé a Vysoké Březno) za špatné hospodaření a možné neprůhledné prodeje obecních pozemků (Vokurka, 2011). I lídr Sdružení spolku pro Malé a Vysoké Březno před volbami čelil nařčení z finančních machinací, proto nechal na internetové stránce obce zveřejnit hodnotu vlastních cenných papírů obce, která dosahovala na konci roku 2011 110 milionů korun s tím, že každé tři měsíce bude údaje aktualizovat (Huláková, 2011).

<sup>66</sup> V případě rozpuštěného zastupitelstva nelze například schválit rozpočet obce. Obec tedy musí hospodařit s rozpočtovým provizoriem, což znamená omezené financování. Jedná se o jednu dvanáctinu rozpočtu předchozího roku. Není možné uskutečnit například plánované investiční akce, dokud nebude schválené nové zastupitelstvo (Huláková, 2011).

<sup>67</sup> Před volbami měl prý ovlivňovat voliče obálkou s penězi či rozdáváním alkoholického nápoje. Štrébel obvinění odmítl a viděl v něm pouze pokračování politického boje, který je důsledkem dlouhodobých sporů s bývalým vedením obce. Nic se na obvinění nepotvrdilo a starosta zůstal ve funkci (Vokurka, 2014).

→ Obrázek č. 4 » Volební účast v malých bohatých obcích (v %)



Pramen: ČSÚ (2016), vlastní zpracování

v letech 2006 a 2010. V případě, že si voliči vybírají pouze mezi jednotlivci, kteří chtějí vést obec podobným směrem, tak se volební účast výrazně snižuje, jako například v roce 2014. Podobný fenomén jako na Božím Daru nalezneme i v obci Modrava, ale zde i v případě předem jasných výsledků voleb dorazí alespoň 69 % voličů. Jednotlivé výsledky volební účasti znázorňuje obrázek č. 4.

### 3.7 Lokální modely demokracie v malých bohatých obcích

Mimo obec Malé Březno se můžeme setkat se změnami modelů demokracie v jednotlivých volebních obdobích. Právě pouze Malé Březno po celou analyzovanou dobu představuje *pluralitní kompetitivní* model (D2). Důvodem je již popsaná charakteristika místní politiky, která má vysokou pluralitu a mnoho politických soubojů. Podobně jako obec Malé Březno je na tom i obec Potůčky, která po většinu svých volebních období charakterově spadá do *pluralitně kompetitivního modelu*. Pouze ve volebním období 2006 až 2010 nabývala místní de-

mokracie spíše vlastností modelu C, a to konkrétně *semipluralitního konsenzuálního modelu*. To naopak obec Petrůvky představovala do roku 2014 model *apoliticko-demarchistický* (B), jelikož všichni zastupitelé byli předem známi, a tudíž index plurality dosahoval hodnoty jedna. Petrůvky mimo jiné mají také tradici v neuvolněných starostech. Po třech volebních obdobích se ale *apoliticko-demarchistický* model přeměnil v *pluralitní konsenzuální model* (C2), jelikož proti sobě poprvé stanuly dvě kandidátní listiny. Na druhou stranu zvolení zastupitelé se po volbách snaží společně spolupracovat a konsolidují svá rozhodnutí.

Obec Modrava se ve zkoumaném období pohybovala mezi modelem B a modelem C1. V podstatě hlavní rozdíl v případě Modravy představoval počet kandidujících osob, který určuje pluralitu v obci. V obci nalezneme nejvýše semipluralitu, a to v letech 2002–2006 a 2010–2014. V těchto dvou obdobích patří lokální demokracie Modravy spíše do modelu C1, který se ale velice blíží k modelu B. Právě model *apoliticko-demarchistický* byl v obci ve zbývajícím čase. O tom, že se model C1 blíží

spíše *apoliticko-demarchistickému* modelu napovídá i skutečnost, že se v obci příliš neobměňují zastupitelé, a to až na několik výjimek. I v posledním analyzovaném Božím Daru jsme se mohli setkat se dvěma různými modely lokální demokracie. Již ve zmiňovaných letech 2006 až 2014 ve městě existovala výraznější opozice, která chtěla vést město rozdílným směrem, což znamená, že v té době Boží Dar spadl do pluralitního kompetitivního modelu (D2), přesto se většina v zastupitelstvu utvořila a spolupracovala. Jak již bylo uvedeno, tak v té době byla nejvyšší volební účast i pluralita v obci. Ve volebním období 2002–2006 a současném volebním období naopak odpovídá lokální demokracie modelu C1, jelikož v obci byla a je semipluralita a zároveň se zvolení zastupitelé snaží spolupracovat. Především v posledním volebním období se zmiňovaný model C1 přibližuje modelu B, a to díky faktu, že kandidáti kandidovali na jedné společné kandidátce. Přesto o čistě *apoliticko-demarchistický* model jít nemůže, jelikož voliči měli možnost volby, protože kandidovalo více kandidátů, než bylo volených křesel.

#### 4. Závěr

Nastíněné důvody vysokých ročních příjmů jednotlivých obcí se nabízí rozdělit do dvou kategorií. Do první kategorie (*fatalia arva*) spadají obce, kte-

ré spíše dílem náhody mají možnost hospodařit s vysokými příjmy. Do této kategorie patří především obec Malé Březno, která získává příspěvky za těžbu uhlí na svém katastrálním území. Druhou obec, kterou je možné do této kategorie zařadit je obec Modrava, kterou si k trvalému pobytu vybral miliardář, díky čemuž obec získávala velké příjmy za převod daně<sup>68</sup>. Druhou kategorií (*sua sponte*) tvoří municipality Boží Dar a Petrůvky, které se o své příjmy zapřičinily především samy. Boží Dar se rozhodl začít podnikat, snažit se získávat dotace a přikupovat obecní majetek. Obci Petrůvky se vyplatilo nechat si umístit na své území skládku odpadu, o kterou okolní obce neměly zájem. Ne vždy je možné jednotlivé obce zařadit do zmíněných dvou kategorií, jelikož může docházet ke kombinaci obou variant. Takovým příkladem je obec Potůčky, která jednoznačně těží ze svého zámeru nakupovat obecní majetek a pronajímat ho, na druhou stranu obecní atraktivita a možnosti pronájmů jsou výrazně umocněny obecní polohou u hranic se Spolkovou republikou Německo<sup>69</sup>.

Odlišují se analyzované obce, představující malé bohaté obce do 500 obyvatel, od ostatních malých obcí v České republice? V oblasti komunální politiky bychom mohli odpovědět, jak kladným, tak záporným způsobem. Potvrdila se pouze domněnka, že se v malých bohatých obcích nesetkáme s nezájmem kandidovat do místní samosprávy.

**Tabulka č. 10 » Aplikace Bubeníčkových lokálních modelů demokracie na analyzované obce**

Volební období	Modrava	Petrůvky	Malé Březno	Boží Dar	Potůčky
2002–2006	Model C1	Model B	Model D2	Model C1	Model D2
2006–2010	Model B	Model B	Model D2	Model D2	Model C1
2010–2014	Model C1	Model B	Model D2	Model D2	Model D2
2014–2018	Model B	Model C2	Model D2	Model C1	Model D2

Pramen: vlastní šetření

<sup>68</sup> Do kategorie *fatalia arva* bychom také mohli zařadit obec Dambořice, která má více než 500 obyvatel a těží ze své blízkosti k nalezišti ropy a zemního plynu.

<sup>69</sup> Dalším příkladem obce, která by spadala mezi zmíněné kategorie, je obec Pomezí nad Ohří. Obec profituje z toho, že na svém území povolila hazard. Ten má v obci popularitu především díky tomu, že se obec také nachází v těsné blízkosti hranic s Německem.

→ Předpoklad toho, že pro analyzované obce bude imanentní *pluralitní kompetitivní* model demokracie, se potvrdil pouze v obci Malé Březno. U ostatních čtyř obcí jsme se mohli setkat s proměnami modelů, a dokonce v případě obce Modrava a částečně Petrůvek i s nepluralitními systémy. S vyloučeně koordinovaně sestavenou kandidátní listinou jsme se mohli setkat především v Petrůvkách (r. 2002, r. 2006 a r. 2010) či Modravě (2014)<sup>70</sup>. Určitou semipluralitu bychom našli na Božím Daru v roce 2002 a 2014, v Modravě v roce 2002 a 2010 či Potůčkách v roce 2010. Všechny ostatních dvanáct analyzovaných voleb již dosáhly pluralitní soutěže. Sami starostové obcí Malé Březno, Potůčky a Modrava se domnívají, že vyšší příjmy narušily soužití obyvatel v obci, a že se u nich společnost více štěpí<sup>71</sup>. Naopak představitelé Petrůvek a Božího Daru nevidí souvislost vyšších příjmů obce a charakteru obecní politiky<sup>72</sup>. Vyšší atraktivita či zájem ucházet se o zastupitelská křesla je typická především pro obec Malé Březno a částečně obec Potůčky. V ostatních obcích je výraznější zájem kandidovat pouze v některých konkrétních komunálních volbách, což bylo dáno vždy konkrétní situací. Místní obyvatelé malých bohatých mají výrazně větší zájem o komunální volby, než je celorepublikový průměr, a to i v případech, kdy výsledky voleb byly předem zřejmé.

V otázce vlivu vysokých příjmů na počet obyvatel v obci je zřejmé, že se analyzované obce nemusejí obávat odchodu obyvatel, tak jako je to typické

pro jiné venkovské obce, které se vylidňují (srov. ČT, 2017b). Naopak můžeme zaznamenat pozvolný nárůst obyvatel<sup>73</sup>. Stabilita počtu obyvatel či jeho nárůst souvisí s poskytovanými službami a nejrůznějšími benefity, které většina malých bohatých obcí svým obyvatelům nabízí, jež si jiné malé obce nemohou dovolit.

Všechny analyzované obce investují do svých obcí a rozvíjejí je. I přes své vysoké příjmy a investice se ale malé bohaté obce zapojují do meziobecní spolupráce. Každá obec je členem alespoň jednoho dobrovolného svazku obcí či místní akční skupiny. Obec Modrava a Potůčky jsou zároveň členy ve sdružení právnických osob. Právě obec Potůčky jako jediná není členem žádného zájmového sdružení obcí. Ostatní obce jsou členy Svazu měst a obcí a město Boží Dar je také zároveň členem Sdružení místních samospráv. Poloha municipalit z Karlovarského kraje napomáhá tomu, že obě obce spolupracují také s přeshraničními německými obcemi. Všichni oslovení starostové odmítají slučování obcí. Cestu rozvoje svých obcí vnímají právě v meziobecní spolupráci.

Vzhledem k důvodům vysokých příjmů analyzovaných obcí lze usuzovat, že se v budoucnu skupina malých bohatých obcí na našem nebude příliš rozrůstat a nadále do ní bude patřit pouze malé množství obcí. Přibližovat se jim budou především obce, kde se zvoleným představitelům podaří realizovat úspěšný projekt, jež bude dlouhodobě přinášet finance do obecní pokladny.

<sup>70</sup> Podobná situace také nastala v Modravě ve volbách roku 2006, kdy kandidoval stejný počet nezávislých kandidátů, jako bylo voleno zastupitelských křesel.

<sup>71</sup> Kandidatury a výsledky komunálních voleb dávají za pravdu především starostům obcí Potůčky a Malé Březno. V obou obcích jsme se mohli setkat i s trestními oznámeními a v obci na Mostecku také s novými volbami mimo řádný termín. Na místní poměry Modravě měly nadprůměrné finance vliv především ve volbách v roce 2010. Z toho důvodu kandidovalo nejvíce kandidátů a obec měla největší pluralitu od roku 1990. Přesto lze souhlasit se starostou, že lze místní politiku po většinu analyzovaného období označit za „vesnickou politiku bez politikování“.

<sup>72</sup> To bylo nejvíce patrné především v obci Petrůvky, a to až do posledních voleb v roce 2014, kdy proti sobě poprvé kandidovaly dvě uskupení.

<sup>73</sup> Představitelé Modravě a Potůček jsou v otázce příchodu nových obyvatel obezřetní, jelikož nechtějí, aby si nově přichozí obyvatelé pouze nenahlašovali v obci trvalý pobyt, a to z důvodu využívání štedrých obecních benefitů (Starosta Modrava, 2016; Starosta Potůčky, 2016).

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] BERNARD, J. et al.: *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011.
- [2] BOŽÍ DAR: *Město Boží Dar*, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.bozi-dar.cz>>.
- [3] BRNĚNSKÝ DENÍK: Nejbohatší obce v kraji? Vydělávají na provozu skládek nebo tolerováním kasin. *Brněnský deník*, 2016. [online]. 31. ledna 2016. [cit. 2017-10-06]. Dostupné z: <<https://brnensky.denik.cz/z-regionu/obcim-vydelavaji-skladky-hazard-nebo-ropa-20160131.html>>.
- [4] BUBENÍČEK, V. (2010a): *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*. Disertační práce. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2010.
- [5] BUBENÍČEK, V. (2010b): Lokální modely demokracie ve venkovských obcích ČR. In *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada, s. 155–166.
- [6] CÍSAŘOVÁ, E., PAVEL, J.: *Průvodce komunálními rozpočty, aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu*. Praha: Transparency International, 2008.
- [7] ČT: *Most se vyrovná s obcí Malé Březno, zaplatí jí 40 milionů korun*. Praha: Česká televize, 2008. [online]. 10. června 2008. [cit. 2017-06-10]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1451826-most-se-vyrovnava-s-obci-male-brezno-zaplati-ji-40-milionu-korun>>.
- [8] ČT: *Petrůvky vydělávají na skládce odpadu*. Praha: Česká televize, 2011. [online]. 3. června 2011. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1261124-petruvky-vydelavaji-na-skladce-odpadu>>.
- [9] ČT: *Středočeský kraj: Řada obcí stále nemá kanalizaci ani vodovod*. Praha: Česká televize, 2015. [online]. 20. ledna 2015. [cit. 2017-07-05]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1495232-stredocesky-kraj-rada-obci-stale-nema-kanalizaci-ani-vodovod>>.
- [10] ČT (2017a): *Ohrozil by stovky obcí? Zákon o rozpočtové odpovědnosti posoudí Ústavní soud*. Praha: Česká televize, 2017. [online]. 9. března 2017. [cit. 2017-07-07]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2053036-ohrozil-stovky-obci-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-posoudi-ustavni-soud>>.
- [11] ČT (2017b): *Jak starne a vylidňuje se venkov? Mapy ukazují, kde je to nejhorší*. Praha: Česká televize, 2017. [online]. 26. ledna 2017. [cit. 2017-10-07]. Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/2023468-jak-starne-a-vylidnuje-se-venkov-mapy-ukazuji-kde-je-nejhorsi>>.
- [12] ČSÚ: *Malý lexikon obcí České republiky 2015*. Praha: Český statistický úřad, 2015. [online]. 15. prosince 2015. [cit. 2017-10-06]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2015>>.
- [13] ČSÚ: *Volby*. Praha: Český statistický úřad [online]. [cit. 2016-12-14]. Dostupné z: <<http://volby.cz/>>.
- [14] ČSÚ: *Malý lexikon obcí České republiky 2016. Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí*. Praha: Český statistický úřad, 2017. [online]. 30. ledna 2017 [cit. 2016-12-14]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>>.
- [15] ČMEJREK, J.: Definice venkovských obcí. In *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada, 2010, pp. 89–93.
- [16] E15.CZ: Nejbohatší obce v Česku je s majetkem přes půl miliardy Modrava. *E15.cz*, 2015. [online]. 13. února 2015. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <<http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nejbohatsi-obci-v-cesku-je-s-majetkem-pres-pul-miliardy-modrava-1160902>>.
- [17] HAVELKA, J.: Boží Dar je městem protikladů. *Karlovarský deník*, 2017. [online]. 12. července 2007. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: <[https://karlovarsky.denik.cz/zpravy\\_region/bozi\\_dar\\_turisticky\\_ruch200707.html](https://karlovarsky.denik.cz/zpravy_region/bozi_dar_turisticky_ruch200707.html)>.

- [18] HAVELKA, J.: Potůčky spolupracují s Německem na poli sportu, školství i kultury. *Karlovarský deník*, 2009. [online]. 8. března 2009. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://karlovarsky.denik.cz/zpravy\\_region/kvk-potucky-spoluprace-brd-20090308.html](http://karlovarsky.denik.cz/zpravy_region/kvk-potucky-spoluprace-brd-20090308.html)>.
- [19] HORNEK, J.: *Politické dopady zadlužování malých obcí v České republice. Případová studie Karlovarského kraje 2010–2014*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2016.
- [20] HORNÍK, J.: Zpráva o hospodaření města. *Karlovarský deník*, 2008. [online]. 20. srpna 2008. [cit. 2016-09-18]. Dostupné z: <[https://karlovarsky.denik.cz/nazory\\_region/kvk-hornik-zprava-20080820.html](https://karlovarsky.denik.cz/nazory_region/kvk-hornik-zprava-20080820.html)>.
- [21] HULÁKOVÁ, M.: V Malém Březně se musejí opakovat volby. *Mostecký deník*, 2010. [online]. 27. listopadu 2010. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/v-malem-brezne-se-museji-opakovat-volby20101126.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/v-malem-brezne-se-museji-opakovat-volby20101126.html)>.
- [22] HULÁKOVÁ, M.: Obce bez voleb nemohou investovat. *Mostecký deník*, 2011. [online]. 1. února 2011. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/obce-bez-voleb-nemohou-investovat20110201.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/obce-bez-voleb-nemohou-investovat20110201.html)>.
- [23] IDNES.CZ: Petrůvky jsou díky skládce nejbohatší obcí na Vysočině, lidé jim ji závidí. *Idnes.cz*, 2011. [online]. 19. května 2011. [cit. 2016-09-17]. Dostupné z: <[https://zpravy.idnes.cz/petruvky-jsou-diky-skladce-nejbohatsi-obci-na-vysocine-lide-jim-ji-zavidi-1lk-/domaci.aspx?c=A110519\\_1588099\\_jihlava-zpravy\\_dmk](https://zpravy.idnes.cz/petruvky-jsou-diky-skladce-nejbohatsi-obci-na-vysocine-lide-jim-ji-zavidi-1lk-/domaci.aspx?c=A110519_1588099_jihlava-zpravy_dmk)>.
- [24] IDNES.CZ.: Nejbohatší české obce: Peníze přinesli movití rezidenti i skládka za humny. *Idnes.cz*, 2015. [online]. 2. října 2015. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://ekonomika.idnes.cz/nejbohatsi-obce-ziji-z-dotaci-pozemku-a-bohacu-f05-/ekonomika.aspx?c=A151001\\_140737\\_eko-zahranicni\\_chrs](http://ekonomika.idnes.cz/nejbohatsi-obce-ziji-z-dotaci-pozemku-a-bohacu-f05-/ekonomika.aspx?c=A151001_140737_eko-zahranicni_chrs)>.
- [25] IHNED.CZ: Sněmovna přehlasovala veto Senátu a schválila zákon o rozpočtové odpovědnosti. Senátoři se chtějí obrátit na Ústavní soud. *Ihned.cz*, 2017. [online]. 17. ledna 2017. [cit. 2017-06-14]. Dostupné z: <<http://domaci.ihned.cz/c1-65590490-snemovna-prehlasovala-veto-senatu-a-schvalila-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-senatori-se-chteji-obratit-na-ustavni-soud>>.
- [26] IRATING: *Hospodaření obcí v roce 2014*. Powerpointová prezentace. Praha: Czech Credit Bureau, 2015.
- [27] IRATING: *Obce loni hospodařily s přebytkem 27 miliard korun, za rekordním přebytkem stojí výrazný pokles investic*. Praha: Czech Credit Bureau, 2017. [online]. 22. května 2017. [cit. 2017-06-17]. Dostupné z: <<http://www.informaceobcich.cz/obce-loni-hospodarily-prebytkem-27-miliard-korun-za-rekordnim-prebytkem-stoji-vyrazny-pokles-investic/>>.
- [28] IROZHLAS.CZ: Modrava je díky Bakalovi nejbohatší šumavskou obcí. I tak se tu nežije lehce, říkají místní. *IRozhlas.cz*, 2014. [online]. 28. května 2014. [cit. 2017-06-18]. Dostupné z: <<https://www.irozhlas.cz/node/5930973>>.
- [29] KALINOVÁ, I.: Potůčky řeší, co s bazénem. Jeho provoz vysává rozpočet. *Karlovarský deník*, 2015. [online]. 12. října 2015. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <<http://www.denik.cz/karlovarsky-kraj/potucky-resi-co-s-bazenem-jeho-provoz-vysava-rozpocet-20151012-ybms.html>>.
- [30] KAMENÍČKOVÁ, V.: Rating obcí. *Obec & finance*, 2014. [online]. 17. února 2014. [cit. 2017-06-18]. Dostupné z: <<http://www.crif.cz/Novinky/Novinky/Pages/Rating-obc%C3%AD-.aspx>>.
- [31] KARLOVARSKÝ DENÍK: Boží Dar přinese nové možnosti. *Karlovarský deník*, 2012. [online]. 15. listopadu 2012. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://karlovarsky.denik.cz/zpravy\\_region/bozi-dar-pri-nese-nove-moznosti-20121115.html](http://karlovarsky.denik.cz/zpravy_region/bozi-dar-pri-nese-nove-moznosti-20121115.html)>.
- [32] KOPÁČ, J.: Ostuda: Budou už třetí volby, vesnice se neumějí dohodnout. *Mostecký deník*, 2011. [on-



- line]. 24. srpna 2011. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/ostuda-budou-uz-treti-volby-vesnice-se-neumeji-doh.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/ostuda-budou-uz-treti-volby-vesnice-se-neumeji-doh.html)>.
- [33] KOPECKÁ, J.: Otázka pro Jana Horníka, starostu Božího Daru. *Karlovarský deník*, 2009 [online]. 23. února 2016. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://karlovarsky.denik.cz/zpravy\\_region/kvk-otazka-pro-20090223.html](http://karlovarsky.denik.cz/zpravy_region/kvk-otazka-pro-20090223.html)>.
- [34] KOPECKÝ, J.: Politici „čarovali“ s daněmi pro obce. Sedm stovek z nich prodělá. *Idnes.cz*, 2015. [online]. 16. prosince 2015 [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://zpravy.idnes.cz/politici-carovali-s-danemi-pro-obce-sedm-stovek-z-nich-prodela-pua-/domaci.aspx?c=A151216\\_102140\\_domaci\\_kop.>](http://zpravy.idnes.cz/politici-carovali-s-danemi-pro-obce-sedm-stovek-z-nich-prodela-pua-/domaci.aspx?c=A151216_102140_domaci_kop.>).
- [35] KRUNTORÁDOVÁ, I.: *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum, 2015.
- [36] LIDOVKY.CZ: Kellner opraví sousedům střechy, jinde pomohl Bakala nebo odpadky. *Lidovky.cz*, 2012. [online]. 29. května 2012. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://byznys.lidovky.cz/dalsi-ceska-obec-ma-sanci-zbohatnout-kellner-chce-investovat-do-brvu-1gf-/firmy-trhy.aspx?c=A120529\\_121522\\_firmy-trhy\\_rka](http://byznys.lidovky.cz/dalsi-ceska-obec-ma-sanci-zbohatnout-kellner-chce-investovat-do-brvu-1gf-/firmy-trhy.aspx?c=A120529_121522_firmy-trhy_rka)>.
- [37] MALÉ BŘEZNO: *Obec Malé Březno*, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.male-brezno.cz>>.
- [38] MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce – sociologický pohled*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2004.
- [39] MELUZÍN, V. Co zastupitel, to policista. Anebo také hasič. *Karlovarský deník*, 2015. [online]. 24. ledna 2015. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <<http://www.denik.cz/karlovarsky-kraj/co-zastupitel-to-policista-anebo-take-hasic-20150124-ul9k.html>>.
- [40] MF ČR: *Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2011. [online]. 2011. [cit. 2013-10-02]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/VEREJNA\\_DISKUZE\\_c22011\\_Vecny\\_zamer\\_zakona\\_250-2000\\_a\\_190-2004\\_20110315.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/VEREJNA_DISKUZE_c22011_Vecny_zamer_zakona_250-2000_a_190-2004_20110315.pdf)>.
- [41] MF ČR (2016a): *Andrej Babiš: Změny v rozpočtovém určení daní přinesou obcím miliardu*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2016. [online]. 5. ledna 2016. [cit. 7. 6. 2017]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/andrej-babis-zmeny-v-rozpoctovem-urceni-23537>>.
- [42] MF ČR (2016b): *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2015*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2016. [online]. 5. října 2016. [cit. 2017-04-14]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2015/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-26255>>.
- [43] MODRAVA: *Program stabilizace obce Modrava*. Modrava: Obec Modrava, 2008.
- [44] MODRAVA: *Volební program 2010–2014 Sdružení nezávislých kandidátů Modrava*. Modrava: Obec Modrava, 2010.
- [45] MODRAVA (2015a): *Program sociální stabilizace obce Modrava*. Modrava: Obec Modrava, 2015.
- [46] MODRAVA (2015b): *Ekologický program obce Modrava*. Modrava: Obec Modrava, 2015.
- [47] MODRAVA: *Obec Modrava*, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.sumavanet.cz/oumodrava/>>.
- [48] MONITOR: *Monitor – informační portál Ministerstva financí*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2017. [cit. 2017-05-14]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz>>.
- [49] NEZVALOVÁ, E.: E-mailová korespondence s pracovnící SMS ČR ze dne 29. srpna 2017.
- [50] OBEC & FINANCE: Hospodaření obcí v roce 2015. *Obec & finance*, 2016, 11(3).
- [51] OBEC & FINANCE: Hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí v roce 2016. *Obec & finance*, 2017, 12(3), s. 7–9.
- [52] PETRŮVKY: *Obec Petruvky*, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.petruvky.cz>>. →



- [53] POTŮČKY: *Obec Potůčky*, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.potucky-obec.cz/>>.
- [54] ROZPOČET OBCE: Kontrolujte rozpočet své obce. *Rozpočet obce*, 2016. [cit. 2016-08-18]. Dostupné z: <<http://www.rozpočetobce.cz>>.
- [55] SMO ČR: *Přehled členů*. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2017. [online]. [cit. 2017-06-07]. Dostupné z: <<http://www.smocr.cz/maps/membermap.aspx>>.
- [56] STAROSTA BOŽÍ DAR: E-mailová korespondence se starostou obce Boží Dar Ing. Janem Horníkem ze dne 6. září 2016.
- [57] STAROSTA MALÉ BŘEZNO: Telefonický rozhovor se starostou obce Malé Březno Františkem Štrébalem ze dne 30. srpna 2016.
- [58] STAROSTA MODRAVA: E-mailová korespondence se starostou obce Modrava Ing. Antonínem Schubertem ze dne 30. srpna 2016.
- [59] STAROSTA PETRŮVKY: E-mailová korespondence se starostou obce Petrůvky Ing. Jaroslavem Novotným ze dne 17. října 2016.
- [60] STAROSTA POTŮČKY: E-mailová korespondence se starostou obce Potůčky Vlastimilem Ondrou ze dne 12. října 2016.
- [61] STEINER, R.: *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungssätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Haupt, 2002.
- [62] STŘELEČEK, F.: Vybrané problémy obcí. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Venkov je náš svět, Český Krumlov 1. – 3. 3. 2006*. Praha: Česká zemědělská univerzita, s. 543–549.
- [63] ŠIMÁNEK, V.: Most bude vracet vesnici Malé Březno 40 milionů. *Mostecký deník*, 2008. [online]. 11. června 2008. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/most-bude-vracet-vesnici-male-brezno--milionu.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/most-bude-vracet-vesnici-male-brezno--milionu.html)>.
- [64] TICHÁ, E.: Šumavská Modrava je ráj. Bakala to platí. *Idnes.cz*, 2008. [online]. 6. října 2008. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://zpravy.idnes.cz/sumavska-modrava-je-raj-bakala-to-plati-dym-/domaci.aspx?c=A081005\\_211039\\_domaci\\_abr](http://zpravy.idnes.cz/sumavska-modrava-je-raj-bakala-to-plati-dym-/domaci.aspx?c=A081005_211039_domaci_abr)>.
- [65] TOMAN, P.: Bohaté, ale šetřivé Potůčky zavřou po 18 letech známý horský bazén. *Idnes.cz*, 2015. [online]. 14. prosince 2015. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://vary.idnes.cz/potucky-zaviraji-znamy-bazen-djy/vary-zpravy.aspx?c=A151212\\_2211982\\_vary-zpravy\\_ba](http://vary.idnes.cz/potucky-zaviraji-znamy-bazen-djy/vary-zpravy.aspx?c=A151212_2211982_vary-zpravy_ba)>.
- [66] VALEŠ, L.: Česká komunální politika, volby a fenomén nezávislí. *Scientia et Societas*, 2017, 13(2), s. 85–100.
- [67] VOKURKA, M.: Povolební krize omezí tři obce až do jara 2011. *Mostecký deník*, 2010. [online]. 2. prosince 2010. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/povolebni-kri-ze-omezi-tri-obce-az-do-jara-20101202.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/povolebni-kri-ze-omezi-tri-obce-az-do-jara-20101202.html)>.
- [68] VOKURKA, J.: V Malém Březně se před volbami stupňují útoky. *Mostecký deník*, 2011. [online]. 7. prosince 2011. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <[http://mostecky.denik.cz/zpravy\\_region/v-malem-brezne-se-pred-volbami-stupnuji-utoky.html](http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/v-malem-brezne-se-pred-volbami-stupnuji-utoky.html)>.
- [69] VOKURKA, M.: Nový starosta čelí obvinění z kupčení s hlasy voličů. *Mostecký deník*, 2014 [online]. 6. prosince 2014. [cit. 2016-11-07]. Dostupné z: <<http://www.denik.cz/ustecky-kraj/novy-starosta-celi-obvineni-z-kupceni-s-hlasy-20141206-f1tj.html>>.
- [70] WEIKERT, P.: Spojené vesnické emiráty. *Euro*, 2015, 17(37), s. 10–13.
- [71] Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)

**ABSTRAKT**

Česká republika se vyznačuje fragmentovanou municipální strukturou, ve které převládají malé obce. Většina malých municipalit nedisponují dostatkem *finančních prostředků*, proto v případě svého rozvoje jsou nuceny často získávat cizí zdroje – např. brát si půjčky. Nalezneme ale také některé malé obce, které jsou výjimkami, hospodaří s velkými majetky a mají každoročně nadprůměrné příjmy. Přestože jsou malé obce v ČR dlouhodobě interdisciplinárně zkoumány, tak právě malé bohaté obce byly zájmem výzkumníků opomíjeny. To se snaží napravit předkládaná případová studie, která analyzuje na základě stanovených kritérií pět vybraných bohatých malých obcí do 500 obyvatel v České republice. Práce analyzuje komunální politiku ve vybraných obcích od roku 2002, aplikuje na jednotlivá volební období typologii lokálních modelů demokracie politologa V. Bubeníčka, zkoumá hospodaření jednotlivých obcí, jejich rozsah poskytovaných služeb občanům či např. jejich zapojení v meziobecní spolupráci. Text především vychází z vlastního šetření s pěti starosty analyzovaných obcí, dále pracuje s daty Českého statistického úřadu, Ministerstva financí či např. s informacemi ze sdělovacích prostředků.

**KLÍČOVÁ SLOVA**

Komunální politika; malé bohaté obce; volby; lokální modely demokracie

**Local Government in Small Rich Municipalities in the Czech Republic: Political Battles for the Chairs of Representatives or Versatile Cooperation for the Benefits of Municipalities?****ABSTRACT**

To the Czech Republic, a fragmented municipal structure is characteristic, where small municipalities prevail. The majority of small municipalities lacks sufficient financial means and are forced to rely on external funding – e.g. loans – if they wish to invest in municipal development. However, we also find examples of small municipalities, which manage considerable properties and dispose with above the average income. While small municipalities have been the topic of interdisciplinary research, the case of small, yet rich municipalities has been neglected. The aim of this article to contribute to this research and present a case study of five rich municipalities in the Czech Republic, where the number of residents does not exceed 500 people. The author analyses municipal politics until 2002 and for each election period applies the typology of local models of democracy as defined by V. Bubeníček, examines financial management, the range of local services provided to residents and the prospects of inter-municipal cooperation. The article is based on the author's individual research, interviews conducted with the mayors of the municipalities in question as well as the collected by the Czech Statistical Office, Ministry of Finance and information available in various media outlets.

**KEYWORDS**

Municipal politics; small rich municipalities; elections; local models of democracy

**JEL CLASSIFICATION**

H72, R51, P52



# Podpora prostorového rozhodování v informačním managementu organizací

► doc. RNDr. Aleš Ruda, Ph.D. » Fakulta stavební, Vysoké učení technické v Brně; email: ruda.a@fce.vutbr.cz

## \* 1. Rozhodovací procesy v informačním managementu

V současnosti se stále více setkáváme s narůstajícím počtem odborníků využívajících platné teorie, metody a informační technologie s cílem vytěžit z existujících dat co nejkomplexnější výsledek a pro ten navrhnout nové metodické postupy. Je zřejmé, že aplikační podoba takového řešení, obecně pojmenovaná jako systémová analýza, může být spatřována v rozhodovacích a plánovacích činnostech. S ohledem na prostorová data, která nejpřesněji popisují daný objekt či jev v prostoru, zažívá aplikovaný výzkum v oblasti geoinformačních technologií doslova rozkvět. Klíčovými záležitostmi jsou pak geografické informační systémy (GIS), do nichž je snaha nejen implementovat dosud vyvinuté rozhodovací techniky, ale také navrhnout postupy a algoritmy pro práci s nimi s cílem srozumitelně zpřístupnit výsledky rozhodovatelům z různých oblastí při zachování přesnosti výstupu. Vysoký potenciál GIS spočívá jak v ukládání, správě, analýze a prezentaci prostorových dat, tak v možnostech hledání nových způsobů pro práci s daty.

Kvalita řízení podniku (organizace) je jedním z klíčových atributů managementu firmy, na který jsou v souvislosti s prováděným monitoringem kla-

deny vysoké požadavky. Rozhodování je tak přirozenou součástí informačního managementu s cílem vytvoření a implementace vhodné strategie. Každý rozhodovací problém se skládá z meritorní a procedurální stránky. Meritorní stránka popisuje obsah rozhodovacího problému, procedurální stránka pak definuje formálně logické postupy řešení. Obsahová stránka rozhodovacího problému pokrývá rozsáhlou oblast řízení organizace, jejíž stěžejní část, řízení lidských zdrojů, vedou HR (*Human Resources*) manažeři. Další z klíčových oblastí věcné stránky se věnuje rozhodování na úrovni strategického řízení, řízení marketingových aktivit, řízení inovací aj. V úvahu je potřeba vzít široké spektrum odborného zaměření manažerů. V souvislosti s efektivnější mobilitou lidských zdrojů a komodit narůstá význam prostorové organizace dělby práce a implementace prostorové složky do strategického řízení organizací. Optimalizací manažerského rozhodování by mělo být dosaženo používání takových postupů řešení, které zefektivní jak dílčí operativní rozhodnutí, tak i rozhodnutí strategického významu. Současná praxe je založená na aplikaci osvědčených matematicko-statistických metod, do kterých se promítají jak exaktní postupy, tak subjektivní přístupy rozhodovatelů. Pokud je oblastí jejich aplikace neprostorová dimenze, je vše v pořádku, v opačném případě

aplikace neprostorových technik na prostorové vazby značně zkrusují výsledek rozhodování.

K rozhodování jsou potřebná „tvrdá“ data a metody, které umožňují práci s určitou mírou neurčitosti. Při výběru konkrétní metody se posuzuje aplikovatelnost metody a náročnost z hlediska stanovení vah důležitosti kritérií. S ohledem na znalost informace o stavech a důsledcích variant vzhledem k jednotlivým kritériím hodnocení, můžeme konstatovat, že v případě úplné informace (rozhodovatel ví s jistotou, který stav nastane a jaké budou důsledky variant) mluvíme o rozhodování „za jistoty“. Pokud však rozhodovatel zná jak možné budoucí stavy, tak i pravděpodobnosti těchto jevů světa, jde o rozhodovací proces „za rizika“. V případě, že nejsou známy pravděpodobnosti jednotlivých stavů, jde o rozhodovací proces „za nejistoty“ (Fotr a Hořický, 1988). Havránek, Hájek a Jiroušek (1992) doplňují k výrazu nejistota také pojem neurčitost. Absolutní neznalost a tedy i nejistota pak stojí mimo rozhodovací rámec (obrázek č. 1).

Modelujeme-li rozhodovací proces, musíme popsat množinu variant, specifikovat jejich kritéria,

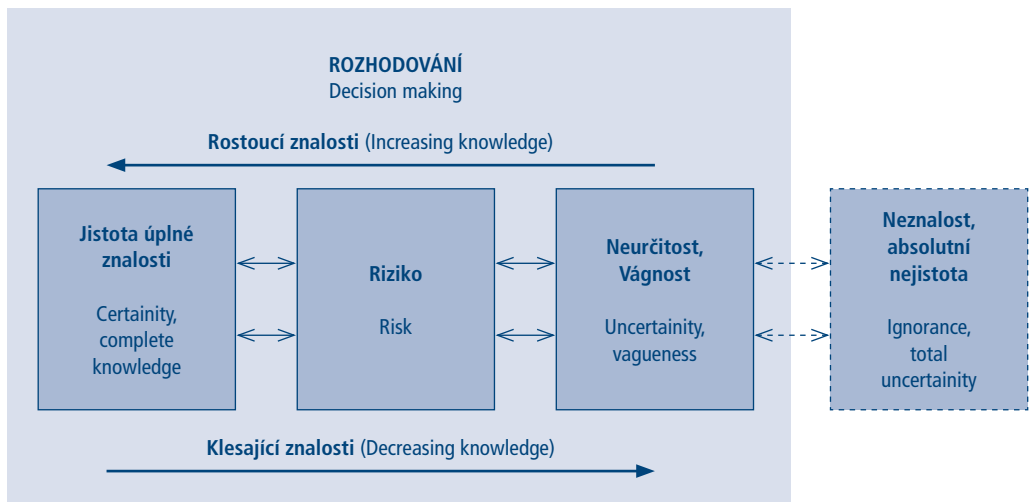
stanovit váhy kritérií, určit pravidlo výběru nejlepší varianty nebo množiny variant a vyhodnotit varianty podle vybraných kritérií (Černý a Glückaufová, 1987). Model rozhodování  $MR$  je pak možné definovat jako (1):

$$MR = \{A_n, K_m, R(n \times m), v_m\}, \quad (1)$$

kde  $A_n$  jsou varianty,  $K_m$  jsou kritéria,  $R(n \times m)$  je matice reálných hodnot  $MR$  s prvky  $\{r_{11}, r_{12}, \dots, r_{1m}; r_{21}, r_{22}, \dots, r_{2m}; \dots; r_{n1}, r_{n2}, \dots, r_{nm}\}$  a  $v_m$  jsou váhy jednotlivých kritérií.

Během rozhodování se může objevit určitá míra nejistoty, která vychází ze způsobu stanovení vyhodnocovaných kritérií. Představuje tzv. **data-bázovou nejistotu**. Budeme-li např. k rozhodování potřebovat vymezení spádových oblastí, může se vyskytnout určitá nejistota týkající se datových podkladů a algoritmů, které byly použity k vymezení spádových oblastí. Obdobně lze nejistotu spatřit také při kombinaci a vyhodnocení kritérií použitých k rozhodování. Zde **hovoříme o nejistotě rozhodovacího pravidla**. V zásadě jde o stanovení vztahu mezi známými fakty a selektovaným sou-

**Obrázek č. 1** » Rozhodovací proces z pohledu informace a znalosti



Pramen: upraveno podle Turban a Aronson (1998)

→ borem. Můžeme-li mezi těmito dvěma částmi stanovit přímý vztah, lze selektovaný soubor definovat na základě měřitelných parametrů (atributů), kterým musí členové souboru vyhovovat (potřebujeme vybrat obce s více jak 10 000 obyvateli). Takové soubory označujeme jako **ostré soubory**. V opačném případě mezi atributy členů souboru neexistuje ostrá hranice, mluvíme tak o **neostrých** či **fuzzy souborech**.

Zjednodušíme-li realitu pro potřeby jejího modelování, nevyhneme se problémům s její složitostí a mírou neurčitosti způsobenou naší neschopností přesně rozlišit realitu. Výsledný model je tak nevýstižný. Nicméně pro rozhodování je potřeba jednotlivé objekty někam zařadit, aby se rozhodovatel mohl o jejich příslušnosti vyjádřit. V takovém případě mluvíme o práci s *vágními pojmy*, které představují určitou třídu objektů s obtížně určitelnými hranicemi. V případě modelování s použitím klasických množin musíme pro zařazení do té či oné množiny definovat uspořádanou množinu členství, z jejíž škály přidělíme konkrétnímu prvku jeho hodnotu. Jde tak o **neostré** či **fuzzy soubory**, jejichž fuzzy úroveň členství lze pomocí funkcí charakterizovat v intervalu od 0,0 do 1,0 (0,0 – nečlenství; 1,0 – úplné členství) nebo 0–255 (0 – nečlenství; 255 – úplné členství).

Cílem příspěvku je formulace přínosu a významu prostorového rozhodování jako doplňkového přístupu v informačním managementu a identifikace aktuálních trendů aplikovaných v prostorové ekonomice.

## 2. Prostorové rozhodování

Rozvoj a implementace systémů pro podporu rozhodování vyžadují znalosti a pochopení manažerského rozhodování, odůvodnění a řešení problému. V této souvislosti rozlišují Kersten a Cray (1996) tři úrovně vnímání problému:

- úroveň potřeby hodnot – lidé mají své potřeby a ke statkům si vytvářejí různé úrovně hodnot, tím toto subjektivní vnímání diskriminačně působí na vlastní rozhodnutí,

- **kognitivní úroveň** – výběr těch potřeb, které mají být skutečně naplněny a v jakém rozsahu, nárokové potřeby a jejich hodnoty jsou ztotožněny s potenciaálními příležitostmi a hrozbami,
- úroveň využití výpočetních nástrojů – počítačové zpracování zahrnující analýzu, porovnání, hodnocení, vizualizaci dat na základě závěrů z kognitivní úrovně.

Obdobně, jako se teoretickým podkladem pro rozhodování zabývali Kersten a Cray (1996), lze obdobný přístup vysledovat také u Simonova modelu (Simon, 1960), který je složen ze tří fází: Znalost (Intelligence), Návrh (Design) a Výběr (Choice). Během fáze **Znalosti** jsou shromažďovány informace nezbytné pro pochopení problému a následných kroků. **Návrh** zahrnuje širší zkoumání potenciaálních variant a návrh odpovídajících výpočtů umožňujících předpověď následků s volbou té či oné varianty. V konečné fázi **Výběru** se zvolí nejlepší, nebo nejvíce vyhovující varianta. Někdy je zahrnuto také její ověření. Simonův model je užíván nejen jako podklad pro tvorbu aplikací SDSS (Spatial Decision Support System), ale také jako osnova pro návrh koncepce operací v rámci prostorového rozhodování (Ferretti, 2011). V podobě použitelné pro územní plánování ho dále rozpracovali např. Shariifi a Rodriguez (2002).

Klíčem pro návrh jakéhokoli DSS je přístup ke vnímání, odůvodnění a řešení problému. Dále je ovšem zapotřebí takových nástrojů, které rozhodovací proces usnadní. De May (1992) identifikoval tři stěžejní skupiny metodické podpory rozhodovacího procesu:

- **monadická metodika** – zahrnuje výstupy, které nejsou explicitně založené na výpočtech, náleží mezi ně vizualizace v podobě grafu či tabulky, dotazování, vyhledávání informací v textu apod.,
- **strukturální metodika** – zahrnuje analýzy různých oblastí a další zpracování dat, vstupní data mohou být také strukturovaně analyzována s využitím finančních, demografických či jiných modelů,

- **kontextuální metodika** – představuje zpracování dat, kdy jsou vstupní údaje a jejich atributy analyzovány v širším kontextu mimo oblast jejich příslušnosti (hodnotí se tedy jejich vliv na ostatní).

Každá z těchto skupin metodických podpor může být dále rozklíčována do podoby skupin metod. V 80. letech 20. století navrhl Alter (1980) klasifikaci rozlišující archivování souborů, analýzu dat, analýzu informací, modely pro účetnictví, reprezentační modely, optimalizační modely a návrhové modely. Aktuálně je z technického pohledu toto rozdělení již nevyhovující. Daleko lépe vystihuje dnešní podstatu rozhodování návrh, který vypracoval Zachary (1986). V něm jsou jednotlivé metody a techniky rozděleny do 6 skupin:

- **prezentační metody** – slouží k vytvoření vhodné mentální reprezentace problému v myslí rozhodovatele, zahrnují, jak grafické a textové, tak i hlasové formy prezentace,
- **metody informačního managementu** – používají se k ukládání, organizování, vyhledávání a sumarizaci dat a informací, zaměřuje se také na včasné poskytování informací usnadňující přístup pro rozhodovatele,
- **metody procesního modelování** – zahrnují kvantitativní a kvalitativní modely reálných procesů a techniky poskytující předpovědi a scénáře v následujících obdobích a za různých podmínkách,
- **metody výběrového modelování** – se používají k výběru a kombinaci atributů, definování cílů, preferencí a záměn mezi cíli, mimo jiné pomáhají určit konzistenci preferencí,
- **metody automatizovaných analýz** – jsou matematické a logické nástroje používané k plně, nebo částečně automatizovaným analýzám,
- **metody zpřesňující rozhodnutí** – slouží rozhodovatelům jako návodná pomůcka pomáhající určit a odstranit nesrovnalosti, které jsou limitovány aktuálním stupněm znalostí.

Těchto 6 skupin metod zahrnuje techniky a nástroje, které mohou poskytovat v rámci DSS (*Decision Support Systems*) požadovanou funkcionalitu.

Kromě výše uvedených požadavků lze u jednotlivých DSS stanovit, zda jsou modelově orientované (*Model-Oriented Support*), nebo datově orientované (*Data-Oriented Support*). Modelově orientovaná podpora DSS patří mezi nejpoužívanější typy podpor. Obsahuje připravený mechanismus, který na základě vstupních dat nabídne konkrétní řešení. Oproti tomu u datově orientované podpory se k rozhodnutí používají dostupná data a žádný model není přítomen, maximálně ho lze dotvořit na základě analýzy dostupných dat. Postupně se očekává spojení těchto dvou typů podpor DSS (Kersten in Kersten, Mikolajuk a Gar On Yeh, 2002).

### 2.1 Procedurální stránka rozhodování

Celá řada rozhodovacích procedur (evaluace, určení pořadí, výběr) zohledňuje prostorový aspekt uvažovaných kritérií. Specifické postavení tak v rozhodovacích procedurách představuje prostorové rozhodování. Na obecnou typologii rozhodování lze nahlížet z několika hledisek, převážně však podle počtu kritérií a počtu cílů. V prvním případě rozlišujeme *jednokriteriální* a *multikriteriální*. Ve druhém případě se jedná o rozhodování *s jedním cílem* a *multidestinační* rozhodování. Každé z nich pak může být realizováno *jedním rozhodovatelem*, nebo *skupinou rozhodovatelů*. Stejně tak může být rozhodnutí provedeno *s odpovídající jistotou*, nebo může jít o rozhodování *za nejistoty*. Ve většině problémů má rozhodování multikriteriální a multidestinační povahu (Diamond a Wright, 1988). Malczewski (1999), Effat a Hegazy (2009) a Malczewski a Rinner (2015) uvádějí, že multikriteriální rozhodování (*Multi-Criteria Decision Making* – MCDM) zahrnuje jak vícenásobné atributové rozhodování (*Multiple Attribute Decision Making* – MADM či *Multiple Attribute Decision Analysis* – MADA), tak multidestinační rozhodování (*Multiple Objective Decision Making* – MODM). Základní rozdíl mezi nimi lze spatřit ve vstupních variantách. MCDM pracuje a vybírá z explicitně definovaných variant, zatímco MODM má varianty definované spíše implicitně, čímž ke zpracování →

→ využívá procesně orientovaného přístupu než pravidly definovaného výběru vhodných variant. V případě aplikace MCDM se často používá označení multikriteriální analýza (*Multi-Criteria Analysis* – MCA) nebo multikriteriální hodnocení (*Multi-Criteria Evaluation* – MCE). Princip překrytu vrstev představujících více kritérií pro hodnocení problému za účelem jeho vyřešení se objevil již v pracích McHarga (1995), který s použitím celé řady kritérií zkoumal socioekonomický rozměr území.

Oproti konvenčním přístupům multikriteriálního rozhodování (*Multi-Criteria Decision Making* – MCDM) zahrnuje prostorově orientované MCDM kromě jednotlivých kritérií také jejich umístění v prostoru. V podstatě tak prostorové multikriteriální rozhodování zohledňuje jak geografická data (data s prostorovou lokalizací) a rozhodovací preference, tak jejich výslednou sumarizaci podle specifikovaných rozhodovacích pravidel (Malczewski, 1999; Malczewski, 2006a; Malczewski, 2006b; Voogd, 1983). Malczewski (1999) také stanovuje pro rámec multikriteriální analýzy v prostředí GIS sedm klíčových fází: *identifikace problému, evaluační kritéria, výběr variant, váhy kritérií, rozhodovací pravidla, analýza citlivosti a výsledek*. Ve fázi identifikace problému je stanoveno, co musí být řešeno, tedy položení výzkumné otázky. Následně jsou stanoveny faktory a zábrany, respektive identifikována klíčová evaluační kritéria, a vymezen rozsah vstupujících variant, které jsou vhodné pro řešení. U jednotlivých kritérií jsou vypočteny či stanoveny jejich váhy a dále jsou pak vybrána rozhodovací pravidla. Ta určují, jak budou atributové hodnoty variant a konkrétní rozhodovací pravidla implementována a integrována do rozhodovacího procesu, jehož výsledkem bude určení pořadí nejvhodnějších variant. Rozhodovací proces je v tuto chvíli připraven ke spuštění a na základě prvních výsledků je potřeba s pomocí analýzy citlivosti posoudit, jak se při několika dalších opakováních se změnami vstupními parametry (většinou změna vah kritérií či rozhodovacích pravidel) budou výsledky lišit. Poslední fází je výběr optimálního výsledku, který i tak musí být ověřen v praxi.

Různorodost rozhodovacích metod dává rozhodovatelům možnost zvolit adekvátní metodu či jejich kombinaci. Některé metody je možné použít pro předvýběr variant, jiné následně pro klíčové rozhodování. I tak může být jedna metoda použita opakovaně. Aktuálně používané metody lze na základě dostupné literární analýzy podle Greene et al. (2011), Eastman (2009), Malczewski (2006a) nebo Malczewski (2006b) rozdělit do šesti skupin zahrnující nekompenzační agregační metody, metody s využitím vah, kompenzační agregační metody, agregační metody a založené upřednostnění variant, metody založené na matematickém programování a heuristické metody.

## 2.2 Nejistota v rozhodování

Při tvorbě jakéhokoli rozhodnutí můžeme narazit na určitou míru nejistoty, tedy situace, že námi zjištěné výsledky nemusí odpovídat reálnému stavu. Terminologicky je pojem nejistota široce pojímaný a aktuálně není přijímaný všeobecně jednotným výkladem. Nejistotu lze v širším významu vyložit jako neurčitost nebo náhodnost následků podmínek (výsledků analýz). V literatuře se velmi často rozlišuje *inherentní* a *epistemická* nejistota (Hall, 2003; Helton, 1993; Refsgaard et al., 2007). **Inherentní nejistota** je vykládána jako míra neurčitosti z vlastní podstaty daného jevu a jeho zpracování, zatímco **epistemická nejistota** souvisí s nedostatkem znalostí a nekompletními informacemi. S ohledem na práci s primárními daty lze nejistotu v datech spatřit právě v možné chybě při sběru dat (Gahegan a Ehlers, 2000; Cornélis a Brunet, 2002). V rámci geoinformatického pohledu se Fisher (1993) zabývá nejistotou vzniklou procesním zpracováním prostorových dat. Rozlišuje **chybu** (rozdíl naměřené hodnoty a skutečné hodnoty bez chyby), **vágnost** (fuzziifikace dat) a **nejednoznačnost** (neshody při definici objektů). Goodchild a Hunter (1993) ovšem zmiňují rozdíl mezi nejistotou a chybou. Nejistotu chápou jako relativní míru nesouladu reality se zobrazovanými daty, oproti tomu chybou vyjadřují absolutní hodnotu



tohoto nesouladu. Zdůrazňují také, že nejistota je nadřazeným pojmem pro chyby. Další široce diskutovanou oblastí je modelování, kdy se neurčitost vyskytuje v matematickém popisu modelu (např. přílišná generalizace), neurčitosti v datech (chyby ve sběru dat či v manipulaci s daty) nebo v neurčitosti v aplikaci modelu. Obecnou rovinu klasifikace nejistoty v GIS zdůrazňují Abbaspour et al. (2003). Autoři rozlišují celkem tři úrovně nejistoty v GIS související s *původem nejistoty* (přesnost měření, způsob používání existujících dat, procesní nejistota, zděděná nejistota mapovaného jevu apod.), její *podobou projevu* (např. polohová, atributová, časová apod.) a *koncovým výsledkem*. V případě prostorového rozhodování v prostředí GIS s daty většinou nesourodého charakteru je řešení nejistoty rozhodovacího procesu důležité. Nejistota související s využitím metod prostorového rozhodování v programovém prostředí GIS se na základě předchozích výkladů může objevit v důsledku:

- **nekompletních a nepřesných vstupních dat** (*data uncertainty*),
- **zvoleného rozhodovacího pravidla** (*rule/model uncertainty*),
- **nastavení váhových preferencí kritérií** (*criterion weight uncertainty*).

**Nekompletnost a nepřesnost vstupních dat** souvisí s kritérii samotnými. Zde můžeme narazit na několik dílčích typů nejistoty, jimiž jsou volba a výběr kritérií, práce s atributovými hodnotami v rámci jednotlivých kritérií a standardizace dat kritérií do jednotného formátu (Chen et al., 2011). Volba a výběr kritérií může celkovou nejistotu a tím i nepřesnost výsledku zvýšit závažným způsobem. V rámci komplexně řešeného problému mohou nastat situace, kdy navrhneme příliš mnoho kritérií, jejichž hodnoty budou mezi sebou vysoce korelovat. Tím dojde k nežádoucímu navýšení výsledné hodnoty o ta vstupní data, která lze v rámci tematické složky vyřešit pouze klíčovými zástupcem. Stejně tak může nastat situace, kde vybereme málo kritérií, jejich vliv na celkový výsledek přeceníme a získáme tak pouze zkrácený obraz. Abychom předešli těmto nežádoucím situa-

cím, je potřeba s jednotlivými kritérii, respektive jejich atributovými hodnotami i skupinami kritérií, nakládat tak, jak bylo popsáno v kapitole 2.1. Nejistota při práci s atributovými hodnotami kritérií může být vnímána v podobě nepřesné lokalizace dat či chybné atributové hodnoty (Burrough a McDonnel, 2000), nebo v kontextu chybného měření či koncepční chyby. První dvojice vystihuje nejistotu v rámci nepřesnosti záznamu atributových hodnot, zatímco druhá popisuje nepřesnosti výsledku vzniklé abstrakcí objektů reálného světa do prostředí GIS (Malczewski a Rinner, 2015). Standardizace dat může být zdrojem nejistoty s ohledem na zvolený formát (jednotku) atributové hodnoty, zvolenou metodu standardizace nebo s ohledem na měřítkovou úroveň. Významný podíl v zastoupení nejistoty má fuzzy standardizace, i když právě tento druh standardizace dat umožňuje s využitím fuzzy kvantifikátorů a lingvistických proměnných determinovat příslušnost atributové hodnoty vzhledem k řešeným kritériím.

**Zvolené rozhodovací pravidlo**, či zvolený model rozhodování, závisí do jisté míry na rozhodovateli, protože aktuálně neexistuje žádný všeobecně přijímaný postup pro výběr rozhodovací techniky. Jistým řešením může být přítomnost nástroje (např. v programovém prostředí CommonGIS), který v souvislosti s analýzou citlivosti umožní identifikovat shody nebo rozdíly ve výsledcích použitých metod.

**Váhové preference** jednotlivých kritérií nebo jejich skupin jsou klíčovým bodem nejistoty zejména v případě multiplikativních aditivních metod. I když je možné váhové preference odhadnout dostatečně erudovaně, stále platí, že dva stejně zkušené odborníci by odhadli váhy různě (Keeney, 1996). V tomto případě lze chybu odhadu váhových preferencí vztáhnout pouze k jistému intervalovému rozpětí dat. Obdobně je tomu také při použití fuzzy lingvisticky proměnných (např. nevýznamný – významný – velmi významný – silně významný).

S ohledem na počet parametrů a heterogenitu datového souboru je kvantifikace míry nejistoty →



*V současnosti se stále více setkáváme s narůstajícím počtem odborníků využívajících platné teorie, metody a informační technologie s cílem vytěžit z existujících dat co nejkomplexnější výsledek a pro ten navrhnout nové metodické postupy. Je zřejmé, že aplikační podoba takového řešení, obecně pojmenovaná jako systémová analýza, může být spatřována v rozhodovacích a plánovacích činnostech. S ohledem na prostorová data, která nejpřesněji popisují daný objekt či jev v prostoru, zažívá aplikovaný výzkum v oblasti geoinformačních technologií doslova rozkvět.*

docela obtížná. Ve snaze identifikovat riziková místa zesilující nejistotu se obecně používají dva přístupy (Feizizadeh, Jankowski a Blaschke, 2014): **analýza nejistoty** (*uncertainty analysis*) a **analýza citlivosti** (*sensitivity analysis*). Konceptně představují obě analýzy odlišné, ačkoliv komplementární, přístupy ke kvantifikaci datového modelu (Tenereli a Carver, 2012). V zásadě lze říct, že nejistotou související se vstupními daty rozhodovacího modelu se zabývá analýza nejistoty, zatímco jejich preference (hladina významnosti) ve vztahu k výsledku hodnotí analýza citlivosti. Oproti odděleně uváděným přístupům k hodnocení nejistoty můžeme namítat, že představené koncepty analýzy nejistoty a analýzy citlivosti představují dvou-stupňovou proceduru hodnocení komplexní nejistoty (Crosetto a Tarantola, 2001), proto bývá někdy hromadně nazývána jako analýza citlivosti (Malczewski a Rinner, 2015).

**Analýza nejistoty** pomáhá redukovat výslednou nejistotu způsobenou zvolenými pravidly a metodami práce s daty a parametrizuje tak jejich výstupy, čehož dosahuje změnami ve specifikaci vstupních parametrů (Eastman, 2009). Na jejím průběhu se podílí celá řada statistických metod pracujících s teorií pravděpodobnosti. Často se ztožňuje s **error propagation** (Hevelink, Burroughs a Stein, 1989), kdy jsou chyby v původních datech přenášeny dalšími výpočetními operacemi. V kontextu takto pojaté práce se vstupními daty se pro hodnocení nejistoty často používá lokálně zaměřená metoda *One-at-a-Time*, která umožňuje při dílčí

analýze změny výsledků změnit počet vstupních kritérií, formát jejich hodnot a váhové preference. Se složkami, které se podílejí na nejvýraznějších změnách ve výsledku, je ve smyslu dílčích úprav náležitě pracováno.

Hlavním úkolem **analýzy citlivosti** je stanovit, jak je výsledné pořadí jednotlivých variant ovlivněno změnou geografických dat a preferencemi rozhodovatelů. Zvláště pak užitečná je tato analýza v situacích, kdy ve vztahu k jednotlivým faktorům existuje určitá nejistota (Lowery, Miller a Hepner, 1995). Během analýzy citlivosti se zvažují jak hodnoty, tak váhy jednotlivých kritérií. V nejjednodušší podobě analýza citlivosti zvažuje, které kritérium má na základě změny jeho hodnot, nebo vah, největší vliv na celkový výsledek. V případě, že hladina významnosti jednotlivých variant zůstane při změně vah neovlivněná, je pochybení ve stanovení chybných vah bezvýznamné a můžeme o konkrétním řešení tvrdit, že je **robustní** (Malczewski, 1999). Ekvivalentem analýzy citlivosti je tak **analýza robustnosti** (*robustness analysis*). Pozadí analýzy není ovšem jednoduchým procesem, protože se při hodnocení pracuje s velkým objemem dat a mnoha opakováními. Proto jsou pro analýzu citlivosti vybírány převážně faktorové váhy s největším vlivem na výsledné rozhodnutí. Obě analýzy významně přispívají k pochopení vlivu předpokladů, vstupních dat a parametrů pro účely validace a správného nastavení zvolených rozhodovacích metod, i když jejich přítomnost ve studiích je stále vzácná. Poněkud častější je

využíváno přístupu *Monte Carlo simulace* (MCS). Technika MCS je založená na statistické analýze proměnlivosti výsledků celé řady opakování vzhledem ke změně vstupních atributových hodnot bez potřeby zásahu do rozhodovacího modelu. Jednou ze skupin frekventovaně používaných metod jsou metody založené na analýze rozptylu (*Variance-Based Methods*) v rámci původního výsledku modelu (Saltelli et al., 2008).

### 3 Vybrané metody prostorového rozhodování

#### 3.1 Booleanovský průnik

Booleanovská metoda představuje pro data v rastrové reprezentaci určitou standardizaci všech faktorů, kdy jsou jednotlivá kritéria zjednodušena na tzv. Booleanovské obrazy ploch. Jejich význam je zredukován do podoby vhodné, nebo nevhodné plochy. Toho se dosáhne reklasifikací hodnot s užitím binární logiky do dvou požadovaných tříd (0 – nevhodné plochy, 1 – vhodné plochy). Takto jsou přímo stanoveny zábrany (*constraints*), které pixely ohodnocené touto informací vyřazují z výsledných vhodných kandidátů. Výpočet je realizován s použitím mapové algebry využívající operaci AND (průnik) a OR (sjednocení). V konkrétní podobě častěji používané matematické operace AND jsou jednotlivé hodnoty rastrů mezi sebou násobeny, čímž lze ve výsledku dosáhnout výsledných hodnot 1 a 0. Pokud daný pixel jednou nevyhoví požadavku vhodnosti pro daný faktor, je výsledku ohodnocen jako nevhodná plocha. To je zároveň výhodou i nevýhodou této metody. Jde tedy o extrémní řešení, kdy nedochází k zaměnitelnosti a minimálnímu riziku rozhodovacího procesu. V případě využití operace OR dochází k agregaci hodnot a přijímáme tak vysoké rozhodovací riziko. Je sice relativně jednoduchá, ale nemožná nedostatečnou vhodnost kritéria nahradit vysokou vhodností jiného kritéria (Židek, 2001).

#### 3.2 Vážená lineární kombinace

Pod názvem vážená lineární kombinace (*Weighted Linear Combination* – WLC) je známá metoda Keeneyho a Raiffa (Ozturk a Batuk, 2011) nazvaná *Simple Additive Weighting* (SAW). Používá kontinuální kritéria (faktory), která jsou standardizována do běžného číselného rozsahu (0–255 či 0–1) a pak kombinována pomocí vážených průměrů. Slabá hodnota jednoho kritéria tak může být vyvážena několika vysoce kvalitními kritérii. Možnost záměny faktorů, nebo jeho náhrady jiným faktorem, určují faktorové váhy. Tím se má na mysli, že faktory s vysokou vhodností na jednom místě mohou nahradit faktory s nízkou vhodností v témže místě. Metoda WLC je vhodná pro zohlednění fuzzy konceptů. Rozhodovací pravidlo pro každou variantu definuje (2):

$$A_{WLC} = \sum_{j=1}^n a_{ij} w_j, \quad (2)$$

kde  $a_{ij}$  představuje hodnotu  $i$ -té varianty respektující  $j$ -té kritérium a  $w_j$  je normalizovaná váha  $j$ -tého kritéria (Triantaphyllou, 2000). Podle Žídky (2001) posouvá WLC analýzu od extrémního odmítání rizika operace AND (viz Booleanovská metoda) přesně mezi operaci AND a OR, čímž se riziko ani extrémně neodmítá, ani nepřijímá. Metoda tak umožňuje plnou zaměnitelnost faktorů a průměrnou míru rizika (Eastman, 2009). WLC může být podle Malczewski a Rinner (2015) použita dvěma způsoby. WLC s nastavením definované vzdálenosti (*proximity-adjusted WLC*) mění preference podle prostorových vah reflektujících vzdálenost mezi variantami navzájem nebo k pevně stanovenému bodu. Konvenční WLC pak prostorové váhy nepoužívá. Ligmann-Zielinska a Jankowski (2012) ovšem prokázali, že se výsledky aplikací obou metod v rámci jednoho úkolu významně rozcházejí.

Velkou výhodou metody WLC je její snadná použitelnost s využitím mapové algebry v rastrových GIS. Právě však její relativně snadná aplikovatelnost a plně neporozumění podstatě této metody může vést k jejímu chybnému použití. Malczewski →

→ (2000) uvádí v tomto kontextu nerespektování nežádoucího zapojení hodnot těch kritérií, které si vysoce korelují, nebo nevhodné použití rastrů s různou velikostí pixelu.

### 3.3 Metoda váženého součinu

Metodou podobné WLC je **metoda váženého součinu** (*Weighted Product Method – WPM*), která se od předchozí odlišuje tím, že jednotlivé výsledné hodnoty za kritéria nesčítá, ale násobí (3):

$$A_{WPM} = \prod_{j=1}^n (a_{ij})^{w_j}. \quad (3)$$

Hwang a Yoon (1981) vyvinuli **techniku pro vážení preferencí** podle podobnosti s **ideálním řešením** (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution – TOPSIS*). Metoda hodnotí vzdálenosti variant od ideální a bazální varianty. Počítá s tím, že vybraná varianta by měla být nejméně vzdálená od ideálního řešení v pozitivním slova smyslu a nejvíce vzdálená v negativním slova smyslu. TOPSIS předpokládá, že každé zvažované kritérium buď zvyšuje, anebo snižuje svou užitečnost v rozhodovacím procesu. Pro vyjádření relativní blízkosti varianty k ideálnímu řešení se při výpočtu používá Euklidovská vzdálenost. V případě blízkosti varianty v pozitivním slova smyslu je výpočet realizován podle (4):

$$s_{i+} = [\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_{+j})^2]^{0.5}, \quad (4)$$

v případě blízkosti varianty v negativním slova smyslu se k výpočtu využívá (5):

$$s_{i-} = [\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_{-j})^2]^{0.5}. \quad (5)$$

Relativní blízkost k ideálnímu bodu je počítána podle (6):

$$c_{i+} = \frac{s_{i-}}{s_{i+} + s_{i-}}. \quad (6)$$

kde  $v_{ij}$  je vážené standardizované kritérium hodnoty  $i$ -té varianty (počítá se vynásobením hodnoty

standardizovaného kritéria odpovídající vahou),  $v_{+j}$  je ideální hodnota a  $v_{-j}$  je nejméně ideální hodnota  $j$ -tého kritéria.

### 3.4 Metoda pořadově vážených průměrů

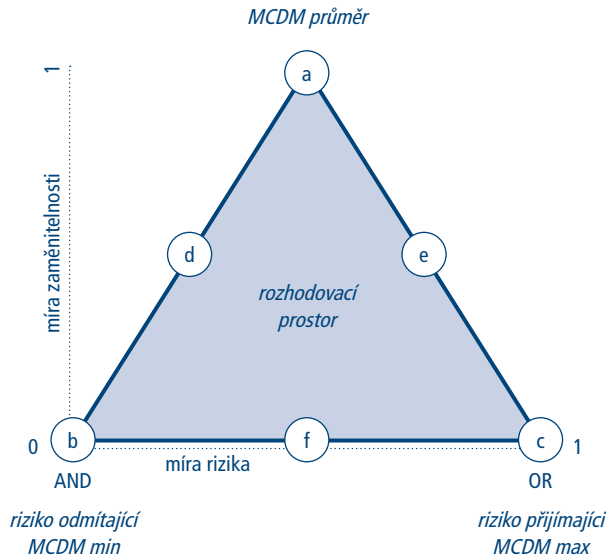
V souvislosti s Yagerovou teorií fuzzy souborů (Yager, 1988) byla vyvinuta metoda pořadově vážených průměrů (*Ordered Weighted Average – OWA*), která je svou podstatou podobná metodě WLC. I když jsou kritéria standardizována a vážena stejným způsobem, jsou na faktory použity tzv. pořadové váhy. Ty nejsou přímo spojeny s konkrétním kritériem, ale přiřazeny ke konkrétním hodnotám kritéria od minima po maximum, čímž se snižuje riziko záměny faktorů. Rozhodovacím rizikem se má na mysli pravděpodobnost s jakou bude přijaté rozhodnutí špatné. Faktor s nejmenší úrovní vhodnosti má přiřazenou první pořadovou váhu, následujícímu faktoru se přiřadí další pořadí (Malczewski, 2006c; Malczewski, 2006d). Pořadové váhy se od faktorových vah odlišují tím, že jsou příslušné pro konkrétní pořadí, čímž mají všechny pořadové pozice stejnou váhu. Tímto způsobem OWA umožňuje ovládat úroveň rizika a úroveň zaměnitelnosti. Rozhodovací pravidlo je pro každou variantu dáno (7, 8):

$$A_{OWA} = \sum_{j=1}^n \left( \frac{w_j o w_{ij}}{\sum_{j=1}^n w_j o w_{ij}} \right) a_{ij}, \quad (7)$$

$$o w_{ij} = \left( \frac{k}{n} \right)^\delta - \left( \frac{k-1}{n} \right)^\delta, \quad (8)$$

kde  $o w_{ij}$  je pořadí vah  $i$ -tého kritéria s ohledem na  $j$ -té kritérium a  $\delta$  je stupeň polynomické funkce (Tessamariam a Sadiq, 2008). Možností kontroly úrovně rizika rozhodovacího procesu a úrovně zaměnitelnosti poskytuje metoda OWA výsledky podobné operacím AND, OR a metodě WLC. Lze ji tak považovat za jejich nadmnožinu. Výhodou metody OWA je její schopnost měnit kontinuálně míru rizika od minima po maximum a přitom rozhodovat, které hodnoty vhodnosti se spolu mohou zaměnit. Celkově tak lze identifikovat 6 specifických poloh.

Obrázek č. 2 » Rozhodovací prostor metody OWA



Pramen: upraveno podle Židek (2001)

V případě aplikace je realizace následující. Předpokládejme, že v rámci rozhodovacího procesu zohledňujeme čtyři faktory (A, B, C a D). Každému z faktorů vypočteme na příklad s využitím párového porovnávání jeho faktorové váhy. Výsledná vážená hodnota je součinem váhy a hodnoty kritéria váhy.

Klíčové polohy v rozhodovacím prostoru metody OWA:

- průměrná míra rizika a úplná míra zaměnitelnosti,
- nízká míra rizika bez zaměnitelnosti,
- vysoká míra rizika bez zaměnitelnosti,
- nízká míra rizika s průměrnou mírou zaměnitelnosti,
- vysoká míra rizika s průměrnou mírou zaměnitelnosti,
- průměrná míra rizika bez zaměnitelnosti.

### 3.5 Metoda ideálního bodu

Metoda ideálního bodu (*Ideal Point Method* – IPM) hodnotí a určuje pořadí variant na základě odchylky či vzdálenosti hodnot sledovaných kritérií k ideálnímu bodu. Ideální bod představuje hypotetickou variantu, která je složena z nejhodnějších (nejlepších) hodnot daných kritérií, zvažující rozsah hodnot všech variant. V tomto ohledu bývá IPM označována jako multikritériální „vzdálenostní“ metoda. Cílem metody je nalézt varianty, které se co nejvíce přibližují ideálnímu bodu jednotlivých kritérií (Zeleny, 1982). Tímto způsobem pojetí se metoda vyhýbá obtížím spojeným s vnitřní závislostí jednotlivých kritérií (např. korelace mezi kritérii). Ve své prezentované podobě však vychází z předpokladu, že se vyšetřované parametry nachází v homogenním prostředí a neřeší funkci proměnu geografického prostoru. Ve výpočtu lze pro výpočet využít dvou technik: Compromise Programming (CP) a TOPSIS.



Metoda CP, která je vhodná zejména pro práci s kontinuálními daty, identifikuje varianty, které jsou nejbližší ideálnímu bodu stanovením jejich určité vzdálenosti (Goicoechea, Hansen a Duckstein, 1982). Všechny varianty jsou hodnoceny na základě  $n$  atributů. Vzdálenost od ideálního bodu je funkcí samotných hodnot jednotlivých kritérií, jejich relativní důležitosti a významu maximální odchylky od ideálního bodu. Matematicky ji lze zapísat následovně (9):

$$s_i^p = \left\{ \sum_{k=1}^n \left( w_k \frac{a_{xk} - a_{ik}}{a_{xk} - a_{yk}} \right)^p \right\}^{\frac{1}{p}}, \quad (9)$$

kde  $s_i^p$  je vzdálenost mezi hodnotou související s  $i$ -tou variantou a hodnotou ideálního bodu danou parametrem  $p$ ,  $a_{xk}$  označuje nejlepší hodnotu  $k$ -tého kritéria,  $a_{yk}$  nejhorší hodnotu  $k$ -tého kritéria,  $a_{ik}$  je aktuální hodnota  $i$ -té varianty pro  $k$ -té kritérium a  $w_k$  označuje váhu  $k$ -tého kritéria. Pro rovnocennou srovnatelnost dat mezi kritérii je žádoucí jejich standardizace do rozsahu hodnot (0,1). Parametr  $p$  nabývá hodnot  $[0,1\infty)$ . Jeho rozdílné hodnoty indikují odlišné vzdálenosti od ideálního bodu. Je-li  $p = 1$ , tak výsledná hodnota  $i$ -té varianty je sumou vážených odchylek souvisejících se všemi kritérii. V tomto případě lze uvažovat zaměnitelnost faktorů. Čím je vyšší hodnota parametru  $p$ , tím je větší důraz kladen na větší vzdálenost od ideálního bodu. Základní koncept techniky TOPSIS spočívá v tom, že nevhodnější varianty by měly mít nejkratší vzdálenost od ideálního bodu a největší vzdálenost od nejhorší hodnoty daného kritéria (Olson, 2004). Výpočet metody ideálního bodu založený na GIS je dostupný v programovém prostředí CommonGIS.

### 3.6 Analyticko-hierarchický proces

Analyticko-hierarchický proces (AHP) dokumentuje příklad více etapového rozhodování (Saaty, 1980). Jeho pojetí se opírá o tři principy: dekompozice (hierarchizace požadavků), vzájemné srovnání (párové porovnávání vedoucí ke stanovení vah) a syntézu priorit (výpočet agregovaných vah jed-

notlivých variant). Konvenční AHP definuje v případě čtyř úrovně hierarchie (cíl – skupina kritérií – jednotlivá kritéria – varianty) výsledek následovně (10):

$$A_{AHP} = \sum_{k=1}^n w_l w_{k(l)} v(a_{il}), \quad (10)$$

kde  $w_l$  představuje váhu spojenou s  $l$ -tou skupinou kritérií ( $l = 1, 2, \dots, p$ ),  $w_{k(l)}$  je váhou  $k$ -tého kritéria asociovaného s  $l$ -tou skupinou kritérií a  $v(a_{ik})$  reprezentuje hodnotu daného atributu kritéria  $i$ -té varianty (Malczewski a Rinner, 2015).

Obecně lze na metodu AHP nahlížet jako jistou formu metody WLC, pokud její strukturu omezíme pouze na tři úrovně (cíl – jednotlivá kritéria – varianty), pak je AHP rovnocenná WLC. Její výhoda spočívá zejména ve víceúrovňové struktuře, kde lze jednoznačně identifikovat podíl daného kritéria na celkovém projevu výsledného hodnocení. Malczewski (2006b) rozlišuje v rámci implementace AHP do GIS dva přístupy. První integruje AHP jako nástroj pro odhad vah s využitím párového porovnávání. Druhý přístup jej pojímá jako komplexní techniku pracující jak s hodnotami kritérií, tak s váhami. V tomto pojetí je metoda AHP také implementována do programových prostředků GIS ať už jako funkčních hodnotících modulů (např. Multi-Criteria Evaluation Module v IDRISI), nebo jako nástrojů umožňujících práci se třemi zmíněnými principy (např. CommonGIS, Criterium DecisionPlus).

V kontextu víceúrovňového rozhodování navrhl Saaty (2001) metodu **analytický síťový proces** (Analytical Network Process – ANP), která vychází a o definici vztahů a vazeb mezi jednotlivými komponentami obohacuje metodu AHP, ale zároveň její zpracování procesně zjednodušuje. Strukturálně vymezuje tzv. klastry (hierarchické rozhodovací úrovně v AHP) mezi nimiž nastavuje různé míry závislosti. K matematickému zpracování pak využívá supermatice.

Výzkumy (Banai, 1993; Eldrandaly, 2013 a jiné) potvrdily efektivitu GIS-AHP/ANP v problematice územního plánování, alokační analýzy či analýzy



zranitelnosti, čímž se použitá metoda řadí k nejpoužívanějším rozhodovacím technikám. Vzhledem k implementovanému mechanismu odhadovaných vah se AHP/ANP nevyhnula řadě kritik. Belton a Gear (1983) vytýkají zejména vysokou nejistotu při odhadování vah spojenou s rozsáhlejší devítibodovou stupnicí a enormní počet párových porovnávání v případě zapojení více kritérií.

Z dalších metod, které lze v rámci multikriteriálního rozhodování použít, lze zmínit metodu SMART vycházející z techniky Multi Attribute Utility Theory (MAUT), ELECTRE a PROMETHEE. Při definování problému se podobně jako u AHP vytváří hierarchická struktura. Technika MAUT je založená na teorii multikriteriálního užítku (Keeney a Raiffa, 1993) a podstatou vychází z teorie her, kterou propracovali Morgenstern a von Neumann (Dyer et al., 1992). Rozhodovatel si v tomto případě volí tu variantu, která má pro něj z hlediska užítku největší přínos. Keeneyho a Raiffova rozhodovací matice je postavena na agregaci do kritériální funkce, při níž je pro nalezení maxima využito lineární programování (Keeney a Raiffa, 1993). Celkové hodnocení je výsledkem váženého doplnění hodnocení dané varianty reflektující své rozpětí relativních hodnot. SMART nabízí uživateli hodnocení variant z pohledu nejnižšího kritéria na základě jeho měření a následné normalizace tohoto hodnocení. Jde o relativně jednoduché řešení zaměřující se na strukturu multikriteriálních, respektive multiatributových variant s následujícím řetězcem činností: identifikace tématu – identifikace variant hodnocení – určení atributových vah – identifikace pořadí podle rozměrů důležitosti – ocenění rozměrů v důležitosti – součet významových vah a jejich podělení celkovou hodnotou – stanovení míry vhodnosti pro každou variantu v každém rozměru – výpočet hodnoty. Metody ELECTRE a PROMETHEE jsou založeny na preferenčních relacích a matematickém zpracování rozhodovací matice. V obou zmíněných metodách se během vývoje objevily jednotlivé řady, které vedle bodování zahrnují buď informaci o významnosti rozdílů (ELECTRE I, II a III), nebo umožňují rozho-

dování za omezujících podmínek (PROMETHEE V). Porovnáním výsledků AHP s výsledky podobných metod např. SMART či ELECTRE došli autoři (např. Lootsma, 1993; Roy a Bouyssou, 1983) k závěru, že rozdíly mezi nimi jsou nepatrné.

Tematické zacílení využití výše diskutovaných metod je velice široké. AHP je široce využíváno zejména v případě strategického plánování širokého spektra oborů. Ananda a Herath (2003) využili modelu AHP pro hodnocení aktuálně přijímaných přístupů v lesnictví v Austrálii. Poukázali tak na možnost využití AHP k předpovědi preferencí stakeholderů. Velmi často se ovšem nesetkáme s izolovaným využitím jedné či druhé procedury, ale s jejich kombinací. V této souvislosti zmiňují Ananda a Herath (2009) hybridní metody. Ozturk a Batuk (2011) použili k hodnocení zranitelnosti území k záplavám modely AHP a AHP-OWA 2.0 dodatečně instalované do programu ArcGIS. Hodnoty jednotlivých faktorů byly standardizovány podle vztahů (2) a (3). Pro identifikaci zranitelnosti území využili jak faktorové, tak pořadové váhy. Výsledné hodnoty klasifikovali s využitím algoritmu pro vícevrcholové rozdělení do pěti tříd. Stejnou proceduru implementovanou do prostředí ArcGIS využili k hodnocení různých variant dostupnosti k novým oblastem rozvoje bydlení Meng, Malczewski a Boroushaki (2011). Zaměřili se na kombinaci AHP s metodou OWA, přičemž testovali v případě pořadových vah dostupné rozhodovací strategie s využitím sedmi jazykových kvantifikátorů. Fuzzy AHP využili v rozhodovacím procesu Feizizadeh, Blaschke a Roodposhti (2013), kteří při multikriteriálním hodnocení citlivosti území k sesuvům poukázali na odstranění větší míry nejistoty rozhodování využitím fuzzy AHP oproti konvenčnímu AHP. Ke stejným závěrům dospěli při vývoji nového fuzzy algoritmu také Bailey, Gonetilleke a Campbell (2003). Síťovou podobu AHP (tzv. ANP) využil při výběru vhodného místa skládky odpadu Ferretti (2011). S jednotlivými standardizovanými hodnotami kritérií pracoval jako s mapovými vrstvami, kdy výslednou hodnotu získal s pomocí WLC. Vyhodnocení analýzy cit- →



→ livosti provedl jako testování výsledků formou pěti scénářů, během nichž byly jednotlivým skupinám kritérií záměrně měněny váhy.

Pro hodnocení přístupů v lesnickém managementu využil Bell (1992) jako jeden z prvních metodu MAVT. Stewart a Joubert (1988) navrhli s pomocí techniky SMART scénář pro rozhodování mezi konfliktními cíli ochrany krajiny a využití území pro produkci dřevní hmoty v jižní Africe. Pro rozhodování mezi preferencemi využili 100 bodovou stupnici. Obdobný přístup zvolili Stewart a Scott (1995) v případě plánování využití vodních zdrojů taktéž v jižní Africe. Tematicky byla aplikace techniky SMART vybrána k plánování managementu v kalifornských pobřežních oblastech, či k určení priorit v oblasti zdravotnictví v Nizozemsku (Ananda a Herath, 2009). Jednou z nejvíce používaných je pro svou jednoduchost také metoda WLC. Součtem vážených standardizovaných hodnot faktorů lze získat bezrozměrné číslo. Svě uplatnění si WLC našla také v lesnickém managementu, kde Gregory a Keeney (1994) posuzovali zájmy stakeholderů. Obecně tak nabízí rozhodovatelům docela úspěšně vytvořit pořadí mezi jednotlivými variantami v kterékoli oblasti lidské činnosti.

Obdobně, jako je založená technika MAVT, pracuje také MAUT s tím rozdílem, že rozhodovatelé umožňuje kompletní zaměnitelnost mezi posuzovanými faktory (atributy). Svě uplatnění si metoda našla také v energetice (McDaniels, 1996), lesnictví (Fürstenau et al., 2006) nebo v zemědělství (Arriaza, Gómetz-Limón a Upton, 2002).

Techniky založené na stanovení úrovně aspirace, jako jsou matematické a lineární programování, bývají v prostorovém rozhodování používány stejně jako agregační metody založené na upřesnění variant (ELECTRE a PROMETHEE) již méně často. Z deskriptivních přístupů, které vyšetřují vztahy mezi atributy nebo obecně proměnnými na úrovni statistiky, mohou být podle Stewart (1992) zakomponovány do GIS lineárně statistické modely, disjunktivní a konjunktivní strategie aj. Rozhodovací procedury tak bývají doplňovány statis-

tickými metodami, jako jsou faktorová analýza, mnohonásobná regrese či analýza vedoucího komponentu.

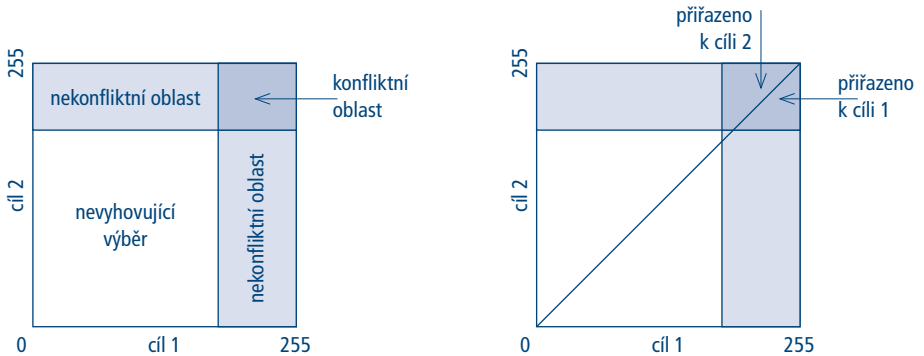
### 3.7 Multidestinální rozhodování

V případě, kdy se pro realizaci rozhodnutí uvažuje jeden cíl, je vhodné použití multikriteriálního rozhodování. Je-li žádoucí zohlednění více cílů, využije se **multidestinální rozhodování**, které umožní najít takový výsledek, který vyhovuje komplementárním nebo konfliktním cílům. Eastman et al. (1993) zdůrazňují, že v případě komplementárních cílů (např. zohlednění vhodnosti území pro konkrétní účely využití) není použití MOE problémové. Naopak konfliktní cíle musí být řešeny upřednostňováním priorit nebo konkrétním řešením konfliktů. Pro případy vymezení vhodných území vyvinuli Eastman et al. (1993) mnohoúčelový modul pro řešení konfliktních cílů označovaný jako MOLA. Jeho mechanismus je založen na tvorbě alokačních map zohledňující jeden cíl v rámci řešení dvou cílů. Následně překrytí těchto výsledků umožní identifikovat jednotlivé konflikty, které můžeme rozdělit do čtyř tříd:

- oblasti vyhovující cíli 1 a nikoli cíli 2,
- oblasti vyhovující cíli 2 a nikoli cíli 1,
- oblasti nevyhovující žádnému cíli,
- oblasti vyhovující oběma cílům (konfliktní situace).

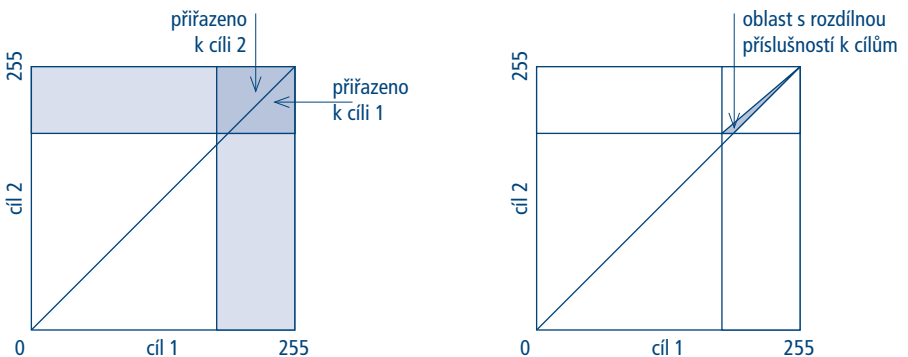
Vzniklé konfliktní oblasti byly hodnoceny ve vícedimenzionálním prostoru, kdy byla pro každý cíl stanovená stupnice vhodnosti. Tím lze pro každou buňku rastru identifikovat pro každý cíl stupeň vhodnosti. Postupným posunem rozhodovací linie od hodnot maximální vhodnosti směrem k minimální vhodnosti lze dosáhnout zahrnutí požadovaného počtu pixelů a vymežit tak výše uvedené čtyři oblasti (obrázek č. 3). Nejjednodušším řešením konfliktní situace by bylo rozdělení pixelů mezi jednotlivé cíle s pomocí úhlopříčného dělení, rozdělující pixely k příslušným cílům podle jejich vhodnosti. Zde si však můžeme všimnout jisté nerovnoměrnosti v rozdělení konfliktní oblasti, která

**Obrázek č. 3** » Dvoudimenzionální rozměr rozhodovací strategie (vlevo) a z ní vycházející úhlopříčné rozdělení konfliktní oblasti (vpravo)



Pramen: upraveno podle Eastman et al. (1993)

**Obrázek č. 4** » Problémové řešení odpovídající vhodnosti ploch (pixelů) k jednotlivým cílům



Pramen: upraveno podle Eastman et al. (1993)

je dána odlišným stanovením stupnice vhodnosti pro jednotlivé cíle.

Výhodnějším shledali Eastman et al. (1993) rozdělení rozhodovacího prostoru jednou linií, a to na základě minimální vzdálenosti od ideálního bodu. Vymezení stupnice vhodnosti se tak nezohledňuje a jednotlivé plochy (pixely) byly přiděleny k tomu cíli, který je pro ně maximálně vhodný. Porovnáme-li ovšem oba představené přístupy, zjistíme, že některé plochy (pixely) přiřazené úhlopříčným rozdělením konfliktní oblasti k jedno-

mu cíli neodpovídají svým přiřazením na základě úhlopříčného rozdělení rozhodovacího prostoru těmž cíli, ale jinému. V konfliktní oblasti (obrázek č. 3 vpravo) je tak vymezen geometrický útvar zahrnující k odlišným cílům přiřazené plochy (pixely). Z tohoto důvodu byly z mechanismu výpočtu MOLA využívající logiky minimální vzdálenosti od ideálního bodu přeřazeny plochy (pixely) nacházející se v oblasti s rozdílnou příslušností k cílům k vhodnějším cílům na základě úhlopříčného rozdělení konfliktní oblasti (obrázek č. 4).

→

#### → 4. Informační systémy v prostorovém rozhodování

##### 4.1 Informační systémy z pohledu rozhodovacích činností

Z podstaty rozhodovacího procesu, popsaného v předchozí kapitole, jasně vyplývá, že přesné a striktní nastavení rozhodovacích pravidel podléhá celé řadě skutečností. Sprague a Watson (1996) proto uvádějí klasifikaci rozhodovacích úkonů, které Densham a Armstrong (1995) doplňuje o problematiku prostorového rozhodování. V zásadě tak lze podle výše uvedeného rozlišit strukturovaná, semistrukturovaná a nestrukturovaná rozhodnutí. Strukturovaná rozhodnutí (např. identifikace nejlukrativnějších oblastí areálů pro obchod s realitami) představují pro svou implementaci do informačního systému nejvhodnější skupinu. Jednotlivá kritéria a faktory jsou přesně dána a včetně rozhodovacích pravidel je možné je nastavit v informačním systému (Malczewski, 1999), lze je tedy naprogramovat. Oproti tomu nestrukturovaná rozhodnutí vyžadují ke konkrétnímu výsledku spolu účinnost rozhodovatele a nelze je přímo naprogramovat. Taková rozhodnutí jsou výhradně založena na zkušenostech a znalostech rozhodovatele. Kombinací předchozích přístupů se vyznačují semistrukturovaná rozhodnutí. Jako podporu využívají informačních systémů, ale závěrečné výsledky podléhají zkušenostem rozhodovatele. Do této skupiny náleží převážná většina úkolů řešených s pomocí prostorového rozhodování. Jako příklad, i když Malczewski (1999) řadí tento typ problémů do nestrukturovaných rozhodnutí, můžeme uvést výběr vhodného území pro výstavbu veřejných zařízení. Na příkladu strukturační/semistrukturační/nestrukturační klíčových komponent pro rozhodovací proces (data, rozhodovací pravidla, faktory a zábrany a strategie) identifikovali Sprague a Watson (1996) možné systémy pro rozhodování.

**Systémy pro zpracování dat** (*data processing system*) řeší strukturovaná zadání v plné míře s vy-

užitím programových prostředků a není potřeba zohledňovat komplexní strategii. Pro rozhodování je navržena celá řada výpočetních algoritmů (Ghosh a Rushton, 1986). Pro hodnocení semistrukturovaných zadání, kde rozhodovatel vstupuje na všech úrovních, lze využít **systémů pro podporu rozhodování** (DSS). Odlišit DSS od ostatních počítačových systémů, jako jsou manažerské informační systémy (*management information systems – MIS*), on-line analytické zpracování dat (*on-line analytic processing*) a některé znalostně založené systémy (*knowledge-based systems*) je složitější. Na konkrétní odlišnost DSS od ostatních počítačových systémů, a to že kvantitativně založené modely jsou integrovanou částí DSS, upozornili Emery (1987) a Bell (1992). Na poli informatiky se tak rozpoutala debata rámuující pozici DSS vzhledem k DBMS (*Database Management Systems*), MIS a jiným systémům (Dhar a Stein, 1997; Beulens a van Nunen, 1988). Obecně se lze ztotožnit s tím, že DSS představují soubor programů původně určených pro ekonomické plánování a predikci hypotetického vývoje (Židek, 2001). Pro potřeby zohlednění prostorové složky dat byly na jejich základě vyvinuty systémy pro podporu prostorového rozhodování (SDSS). Podle Sugumaran a DeGroote (2011) souvisí úzce s jejich vývojem znalostní a expertní systémy. Ačkoliv je cílem práce poukázat na aplikační stránku modulů prostorového rozhodování implementovaného do nejvíce využívaných programových prostředků, byla již navržena celá řada aplikací – SDSS pro krizové řízení (např. ALEP – Action Language to Evacuation Plans), logistiku a dopravu (např. CLG-DSS – Centre for Logistics and Goods Transport Decision Support Systems) a jiné účely (Aghataher et al., 2008).

Lze-li všechny klíčové komponenty rozhodovacího procesu kódovat pro zpracování v informačním systému, nabízí se řešení s pomocí **expertních systémů** (*expert systems*). Ty jsou tedy určitým softwarovým řešením, které je tvořeno bází znalostí a faktů (dat) a interferenčním mechanismem (Popper a Kelemen, 1989). Báze znalostí

představuje datové struktury, vědomosti předané expertem, čili pravidla popisující daný problém. Báze faktů jsou konkrétním modelem obsahující údaje s aktuálním řešením daného problému. Mohou být doplňovány, modifikovány, případně rušeny. Interferenční mechanismus pak řídí celý proces hledání řešení tím, že je složen ze souboru kooperujících programů. Celý triplet je rámován uživatelským rozhraním, které umožňuje komunikaci uživatele a expertního systému v daném programu. Takové inteligentní systémy slouží již od 70. let 20. století v geologickém průzkumu (ES Prospektor), medicíně, genetice, chemii a jiných odvětvích. Problematika expertních systémů je detailněji řešena v souvislosti s neuronovými systémy v rámci umělé inteligence (Vondrák, 1995). V případě semistrukturovaného zadání, které nemůže být beze zbytku kódováno, se volí informační **systémy podpořené znalostmi expertů** (*expert support systems*), které uživateli poskytují doporučení založená na znalostech experta uložených v systému. Turban a Watkins (1986) namítají, že systémy pro podporu rozhodování a systémy podpořené znalostmi expertů představují komplementární technologie.

#### 4.2 Podpora prostorového rozhodování v programových prostředcích GIS

Systémy pro podporu rozhodování byly jako první použity v ekonomice, respektive v řízení managementu. Systémy pro podporu prostorového rozhodování vycházejí z geografického hlediska z vývoje programových prostředků GIS. Konceptně lze propojení GIS a systémů pro podporu rozhodování spatřit v 90. letech 20. století, kdy byl tento rozvoj stimulován zejména zřízením řady výzkumných center v rámci US National Center for Geographic Information and Analysis (např. Spatial Decision Support Systems, Collaborative Spatial Decision Making, GIS and Society apod.). V posledních dvou dekádách lze vývoj prostorového rozhodování spatřit zejména v implementaci inteligentního SDSS, systémů pro podporu plánování, participa-

tivního GIS, skupinového SDSS, systémů založených na znalostech o prostoru či prostorových multi-agentových systémů (Malczewski a Rinner, 2015). V kontextu rozhodovacích metod je nejvíce diskutováno, a ve smyslu implementace do GIS rozvíjeno, multikriteriální rozhodování (MCDM), respektive prostorové rozhodování v kontextu konvenčního MCDM, prostorově explicitní MCDM a prostorové multikriteriální programování. Ke zjednodušení přehledu aktuálního stavu přístupů a systémů pro podporu prostorového rozhodování lze využít jejich klasifikací. Power a Kaparathi (2002) rozlišují rozhodovací systémy (DSS) založené na modelování, řízení komunikaci, datech, znalostech či dostupných dokumentech. Haettenschwiler (Haettenschwiler in Malczewski a Rinner, 2015) rozděluje DSS podle interakce uživatele se systémem na aktivní, pasivní a kooperativní.

I přes to, že dnešní programové prostředky GIS disponují nástroji pro topologické překryty (overlay), konkrétní podporou analytického a statistického modelování ve smyslu potřeby rozhodovatelů ovšem jsou jen částečně a jejich růst je dále očekáván. Ačkoliv je na trhu již poměrně dostatek programových prostředků GIS (mimo dále diskutované například objektově orientovaný NetWeaver založený na znalostní bázi a hodnotící systém Assessment), ne zdaleka všechny nabízejí plnohodnotné nástroje pro podporu prostorového rozhodování.

I když je ArcGIS dnes již velmi dobře zavedenou značkou pracující jak s vektorovými, tak s rastrovými daty, je potřeba hned na začátku poznamenat, že v otázce implementace rozhodovacích nástrojů za konkurenčním IDRISI zaostává, a to i navzdory tomu, že pro verzi Arc View 3.x byla napsána extenze Multi Criteria Decision Making Tool, která umožnila nalezení nejhodnějších ploch a cesty nejmenšího odporu. Aplikačním rozšířením řady Arc View byl také EMDS (*Ecosystem Management Decision Support*), Multi criteria Evaluation či Weighted Spatial. Lze namítat, že všechny výpočetní procedury, které rozhodovací nástroje vykonávají, jsou založeny na striktně matematicky defino-

vaných vztazích a s použitím kombinace nástrojů pro konverzi dat, mapovou algebru a tabulkového kalkulátoru lze téměř vše v produktech firmy Esri realizovat. Na druhou stranu nástroje jsou od toho, aby uživateli usnadnily práci a eliminovaly pravděpodobné chybné kroky uživatele a tím minimalizovaly rozhodovací nejistotu.

Ačkoliv ArcGIS nemá při standardní instalaci implementované žádné sofistikované rozhodovací nástroje, pokud za ně nepovažujeme Booleanovskou metodu a využití rastrového kalkulátoru nahrazující zjednodušenou verzi WLC (*Weighted Linear Combination*), lze kombinací dostupných nástrojů jistě podpory pro prostorové rozhodování dosáhnout. Nicméně na stránkách webové podpory firmy Esri lze stáhnout a instalovat doplňky (add-ins), kterými si uživatelé vypomáhají. Zaměříme-li se striktně na rozhodovací nástroje a opomeneme ty, které k podobnému účelu také slouží (např. Effective Mesh Size), lze aktuálně využít nástroj AHP 1.1, AHP-OWA 2.0 (MultiCriteria Evaluation), Multicriteria Group Analyst, Multiple Criteria Spatial Decision Support for ArcGIS (zahrnující techniky SAW a TOPSIS) a Multiple Criteria Decision Analysis System 1.0.2. Webová podpora těchto ArcScriptů však byla v dubnu 2010 ukončena a její obsah byl sloučen v rámci ArcGIS Resources. AHP 1.1 umožňuje na podkladu analyticko-hierarchického procesu párové porovnávání založené na Saatyho metodě. Výsledkem jsou jak vypočítané faktorové váhy, tak výstup formou textového souboru zahrnující Saatyho matici a míru konzistence a rastrový soubor, kde je nad jednotlivými pixely proveden výpočet zohledňující hodnotu dané alternativy a váhu faktoru. Nevýhodou nástroje je absence kontroly konzistence dat, takže standardizované hodnoty typu *integer* musí být uživatelem předem zkontrolovány. AHP-OWA 2.0 MultiCriteria Evaluation je modulem implementujícím extenzi analyticko-hierarchického procesu využívajícího pořadově vážený průměr (OWA) s fuzzy kvantifikátory. Celý průběh řídí dialogové okno, kde se v prvním případě standardizují hodnoty jednotlivých kritérií, dále se určí počet cílů, k nimž

se přiřadí dílčí kritéria. V dalším kroku se vyhodnotí a zadají faktorové váhy a na konec pořadové váhy. Modul nabízí několik metod pro přiřazení pořadové váhy (Zadeh, 1983).

Podobný způsob hodnocení nabízí také Multicriteria Group Analyst, který navíc umožňuje zapojení více hodnotitelů. Souběžně s ostatními produkty Esri bylo vyvinuto také rozšíření jednotlivých produktů podporující prostorové rozhodování. Ecosystem Management Decision Support zastupuje systémy podpory rozhodování založené na znalostech. Reynolds (1999) udává, že v sobě integruje funkce GIS, znalostně založené rozhodování a technologie jeho modelování v oblasti ekologického hodnocení (př. modelování rizika požárů). Slouží jak pro archivaci a katalogizaci údajů, tak pro tvorbu map, tabulek a grafů. Právě existence znalostně založeného informačního systému využívajícího fuzzy logiku umožňuje pracovat i s nekompletními daty, které se v přírodních vědách vyskytují docela často.

V kontextu výše uvedených skriptů vyvíjejí od roku 2013 Rinner a Voss open-sourceové řešení MCDA4ArcMAP, které lze jako doplněk doinstalovat do aplikace ArcMap. Toto systémové řešení nabízí pro práci s vektorovými daty (pouze s polygony) tři rozhodovací metody multikriteriálního rozhodování, WLC, OWA a lokální WLC, doplněné o tři standardizační metody dat a v případě lokálního WLC také čtyři způsoby definice sousedství.

Pro použití **Booleanové metody** je nejdříve potřeba data reklasifikovat (standardizovat) do požadovaných hodnot 0 a 1. Následně lze využít nástroj *Boolean AND* extenze *Spatial Analyst Tools*. Nevýhodou nástroje je možná volba pouze dvou vrstev (zábran). Pro vícenásobné použití je potřeba nástroj použít opakovaně. V určitém zjednodušení lze uplatnit také metodu **vážené lineární kombinace**. Aby se vstupní hodnoty s určitým variačním rozpětím účelně standardizovaly, je potřeba dané hodnoty převést na hodnoty odvozené, náležející do intervalu [0,1].

Programový prostředek IDRISI je charakteristický jak orientací na práci s rastrovým formátem dat,

tak svou modulární skladbou. V rámci rozhodovací strategie umožňují přítomné moduly multikritériální a multidestinační rozhodování včetně využití nástrojů pro analýzu chyb a determinaci nejistoty v rozhodování (moduly BA\_VES a BELIEF). Základní rozhodovací moduly lze spustit individuálně, nebo prostřednictvím průvodce rozhodováním *Decision Wizard*. Podobně jako u ArcGIS, tak i v IDRISI je v případě **Booleanovské metody** klíčovou záležitostí standardizace vstupních hodnot do podoby 0 a 1. K této standardizaci slouží modul RECLASS. Ve většině typických Booleanovských agregací jsou jednotlivé vrstvy mezi sebou násobeny, přičemž tento proces odpovídá Booleanovské logické operaci AND. Má-li daný pixel v jednom případě hodnotu 0, je celý výsledek roven nule. V tomto případě vhodnost jednoho kritéria nemůže kompenzovat nedostatečnost jiného kritéria, zaměnitelnost kritérií je nulová. Ke spuštění nástroje slouží dialogové okno vyvolané příkazem *Decision Wizard*, ze kterého se Booleanovská metoda vybere a spouští.

Nespokojíme-li se se striktně definovanými Booleanovskými zábranami, můžeme využít modulu **vážené lineární kombinace** (WLC), která představuje metodu, při níž jsou data nejdříve standardizována na kontinuální stupnici hodnot 0 (nejméně vhodné) až 255 (nejvíce vhodné) a následně jsou jim přiřazeny faktorové váhy, které určují relativní důležitost každého z faktorů. Pro standardizace dat lze použít také modulů RANK, STANDARD aj. Faktorové váhy se aplikují na konkrétní faktory. Každý pixel tak v dané vrstvě obdrží stejnou faktorovou váhu. Ty v podstatě vypovídají o relativní míře důležitosti každého faktoru ve vztahu k výslednému cíli a určují, do jaké míry mohou být faktory zaměnitelné. Váha přiřazená k určitému faktoru nepřímou určuje, jaká je jeho relativní zaměnitelnost ve vztahu k ostatním faktorům. Faktor s vysokou hodnotou faktorové váhy může kompenzovat nižší hodnotu indikátoru faktoru přiřazenou k pixelu. Obráceně pak platí, že faktor s nízkou hodnotou faktorové váhy nemůže kompenzovat nízkou hodnotu indikátoru ve vzta-

hu k ostatním faktorům. Booleanovský přístup rozhodování v případě využití operace AND možné riziko chybného rozhodnutí striktně odmítá a v případě operace OR riziko přijímá. WLC je tedy, jak bylo zmíněno výše, průměrující technika, která změkčuje Booleanovské tvrdé rozhodnutí a odmítá tak krajní extrémy. V IDRISI se pro zdárný průběh využívá modulů ASSIGN (zadání hodnot 0–255 kritériím), FUZZY (fuzzy standardizace), WEIGHT (párové porovnávání) a následně vlastní nastavení v dialogovém okně *Decision Wizard*. Ve výsledku posouvá tato agregační procedura analýzu ze striktního odmítání rizika Booleanovské operace AND mezi operace AND a OR.

Třetí používanou procedurou je již několikrát zmíněný **pořadově vážený průměr** (OWA). Předchozí metody jsou de facto podmnožinou OWA. Oproti nim pracuje s udělováním pořadových vah, kterými se tak modifikuje míra, kterou budou faktorové váhy ovlivňovat celkový výsledek a tím řídit zaměnitelnost faktorů. Při použití modulu OWA je nejvhodnější rozdělit kritéria do tří skupin: striktní zábrany, nezaměnitelné faktory a zaměnitelné faktory. Pokud se pracuje s faktory, které jsou jak zaměnitelné, tak nezaměnitelné, rozdělí se celá analýza do dvou částí. V první části řešíme analýzu se zaměnitelnými faktory a její výsledek pak vstupuje do druhé analýzy s nezaměnitelnými faktory.

Výše uvedené metody slouží pro analýzu v rámci multikritériálního hodnocení s jedním cílem. Jde-li o více cílů, multidestinační rozhodování, je v IDRISI přítomen modul **MOLA**, jehož princip je popsán výše. Algoritmus metody je založen na řešení otázky, pro jejíž výsledek je potřeba mít vyhodnocené mapy vhodnosti pro dané cíle. Ty jsou dále postoupeny procesu opakovaného vyhodnocování, které zahrnuje reklasifikaci map vhodnosti podle požadovaných oblastí cíle, řešení konfliktních situací s využitím logiky minimální vzdálenosti od ideálního bodu, prověřování, jak jsou aktuální hodnoty vzdálené od požadovaných výsledků a následně opakování celého procesu, dokud nebude výsledku dosaženo (Rozenthal, 1985).





→ V případě volně dostupných programových prostředků se lze s implementací multikriteriálního rozhodování setkat u softwaru GRASS GIS a QGIS. Doplněk MCDM nabízí celkem pět rozhodovacích technik: AHP, Electre, Fuzzy/OWA, Regime a Rough Set. Obdobnou implementaci můžeme najít také u programu ILWIS (Integrated Land and Water Information System), který pro MCDM nabízí modul SMCE (Spatial Multiple Criteria Evaluation). Další z volně dostupných programů SAGA (System for Automated Geoscientific Analysis) představuje také samostatné programové řešení, které má implementovány dva multikriteriální rozhodovací moduly (AHP a OWA), geostatistické nástroje a moduly pro analýzu a simulování šíření požárů a hydrologických situací. Pro detailnější přehled o podporách prostorového rozhodování lze navštívit portál University v Redlands ([www.spatial.redlands.edu/sds/](http://www.spatial.redlands.edu/sds/)). Primárně pro zpracování obrazu byl vyvinut program ERDAS Imagine. Grafické rozhraní modulu Spatial Modeler umožňuje obdobně jako v ArcGIS nebo IDRISI připojit prostorová a neprostorová data a modelovat tak interakci parametrů. Ačkoliv ERDAS Imagine nemá implementovaný žádný modul pro prostorové rozhodování, byla jeho funkcionality využita pro modelování dynamiky využití území a krajinného pokryvu v Amazonii (Messina a Walsh, 2001). Mimo zmíněných komerčních programů a volně dostupných programových řešení byly navrženy i méně finančně náročné alternativy. MapObjects je produktem Esri a umožňuje návrhářům softwaru komponovat zjednodušenou aplikaci s GIS funkcionalitami a snížit tak pořizovací náklady oproti plným verzím softwaru. Toho využil Johnson (2001), když vyvinul s využitím Microsoft Visual Basic 5.0 a Esri MapObjects 1.2 SDSS pojmenovaný Housing Location Planner. Z dalších řešení, která jsou oddělenými programy, ale v rámci ArcMapu používány jako extenze, lze zmínit NetWeaver a DecisionPlus.

V souvislosti s nárůstem významu webových řešení byla i problematika prostorového rozhodování implementována do prostředí webových slu-

žeb s cílem usnadnit koncovému uživateli zpracování dat a mnohdy i snížit pořizovací náklady na software. V roce 2003 využili Engel et al. (2003) platformu MapServer pro návrh webového SDSS pracujícího s hydrologickými modely. Z komerčních řešení je také možné zmínit webové založený kolaborativní GIS využívajícího k modelování váhových preferencí na platformě ArcGIS Serveru INDEX vyvinutý pro komunitní plánování nebo CommunityViz navržený jako nadstavba pro ArcGIS. V roce 2014 navrhla také Esri webovou aplikaci GeoPlanner for ArcGIS bez potřeby tlustého klienta podporující prostorové rozhodování. Služba je součástí Esri platformy ArcGIS Online, je zpoplatněná, lze ji však bezplatně vyzkoušet. Aplikace disponuje řadou grafických nástrojů umožňujících vytvářet kvalitní reporty, nicméně funkcionality prostorového rozhodování není nikterak velká. Při používání ovšem narážíme na limitovaný počet vstupních faktorů, striktní volbu standardizace dat (např. fuzzy standardizace není možná) a omezený počet rozhodovacích technik.

V některých případech lze dané softwarové řešení účelově zaměřit pro konkrétní území (např. vehicle-routing applications – Oversize/Overweight Permitting System), v jiných přizpůsobit specifickým podmínkám datových sad, čímž znemožňujeme jeho využití při práci s jinými daty (např. SDSS pro dlouhodobé hodnocení přírodních zdrojů kontaminovaných radioaktivními látkami). Stranou by neměly zůstat ani řešení pro nevydělečné a vládní organice, jako je například systém pro podporu prostorového rozhodování při rozvozu jídel (Home Delivery Meals Decision Support System). Kromě tematicky zaměřených SDSS se lze setkat také s problémově specifickými SDSS (např. Geographic-Engineering Tool for Wireless: Evaluation of Broadband Systems vyvinutý pro rozmístění zařízení pro bezdrátové širokopásmové vysílání).

## 5. Závěr

Problematika prostorového rozhodování v GIS obsahuje celou řadu proměnných, které se podle různých



norodosti zadání liší. V celkovém kontextu je možné zadání konkrétního úkolu vyřešit několika možnými variantami. Jejich výběr v zásadě závisí na povaze zpracovávaných kritérií (kvalitativní nebo kvantitativní povaha), charakteru dat, množství zapojených osob, rozdílnosti preferencí při rozhodování apod. Kvantitativní metody rozhodování nabízejí široké spektrum rozhodovacích aparátů, které své stěžejní využití nalézají převážně v ekonomických a manažerských oborech. Jejich aplikovatelnost v prostorově orientovaných vědách (geovědách) je velmi dobře známá v souvislosti s multikritériální analýzou, méně již bývá využívána teorie her, lineární programování a jiné. V literatuře je detailně popsán jak obecný globální matematický aparát, tak jejich lokální varianty. Racionální rozhodování je navzdory neustále se zdokonalujícím informačním technologiím i vlastním metodickým postupům stále obtížné a získání jednotného výsledku je tak nereálné. Makowski a Wierzbicki (2003) tuto skutečnost dokládají komplexností řešených problémů, množstvím dostupných informací nezbytných pro rozhodování

a různorodostí přístupů využívajících různé metody v kombinaci s dostupnými nástroji. Vlastní rozhodovací proces podpořený informačními technologiemi tak musí náležitě zpracovat jak objektivní informace z vnějšího prostředí (existující data nezbytná pro rozhodování), tak subjektivní přístupy (preferenze) rozhodovatelů. Zatímco subjektivní postoje rozhodovatelů nelze přímo ovlivnit, zpracování existujících dat do požadované podoby vhodné pro rozhodování lze do jisté míry nastavit a objektivizovat. V tomto případě se tak nabízí zpracování vstupních dat s využitím matematicky definovaných modelů. Modelování je samo o sobě prostředkem poznávacího procesu, kdy navržený model zjednodušeně zobrazuje pouze vybrané znaky objektu či jevu a od ostatních vlastností upouští (Skidmore, 2002). Matematické modelování motivované potřebou rozhodování založeného na modelech vedlo k postupnému zformulování řady výzkumných paradigmat (např. Kuhn, 1970; Hloyningen-Huene, 1993). Obecně představuje matematické modelování proces návrhu a tvorby modelu jako abstrahované reprezentace reality.

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] ABBASPOUR, R., DELAVAR, M., BATOULI, R.: The issue of uncertainty propagation in spatial decision making. In *ScanGIS'2003 – Proceedings of the 9th Scandinavian Research Conference on Geographical Information Science*. Helsinki: Helsinki University of Technology, 2003, pp. 57–65.
- [2] AGHATAHER, R. et al.: A fuzzy-AHP decision support system for evaluation of cities vulnerability against earthquakes. *World Applied Sciences Journal*, 2008, 3(1), pp. 66–72.
- [3] ALTER, S. L.: *Decision Support Systems: Current Practice and Continuing Challenges*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1980
- [4] ANANDA, J., HERATH, G.: A critical review of multi-criteria design making methods with special reference to forest management and planning. *Ecological Economics*, 2009, 68(10), pp. 2535–2548.
- [5] ANANDA, J., HERATH, G.: The use of analytic hierarchy process to incorporate stakeholders preferences into regional forest planning. *Forest Policy and Economics*, 2003, 5(1), pp. 13–26.
- [6] ARRIAZA, M., GÓMETZ-LIMÓN, J. A., UPTON, M.: Local water markets for irrigation in southern Spain: a multi-criteria approach. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2002, 46(1), pp. 325–335.
- [7] BAILEY, D., GOONETILLEKE, A., CAMPBELL, D.: A new fuzzy multicriteria evaluation method for Group site selection in GIS. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 2003, 12(6), pp. 337–347.
- [8] BANAL, R.: Fuzziness in geographic information systems: contribution from analytic hierarchy process. *International Journal of Geographical Information Systems*, 1993, 7(4), pp. 315–329.



- [9] BELL, P. C.: Decision support systems: past, present and prospects. *Revue des Systèmes de Décision*, 1992, 1(2-3), pp. 126-137.
- [10] BELTON, V., GEAR, T.: On a shortcoming of Saaty's method of analytic hierarchies. *Omega*, 1983, 11(3), pp. 228-230.
- [11] BEULENS, A. J., VAN NUNEN, J. A.: The use of expert system technology in DSS. *Decision Support Systems*, 1988, 4(4), pp. 421-431.
- [12] BURROUGH, P. A., MCDONNELL, R. A.: *Principles of Geographical Information Systems*. New York: Oxford University Press, 2000.
- [13] CORNÉLIS, B., BRUNET, S.: A policy-maker point of view on uncertainties in spatial decisions. In *Spatial Data Quality*. New York: Taylor and Francis, 2002, pp. 168-185.
- [14] CROSETTO, M., TARANTOLA, S.: Uncertainty and sensitivity analysis: tools for GIS-based model implementation. *International Journal of Geographical Information Science*, 2001, 15(5), pp. 415-437.
- [15] ČERNÝ, M., GLŮCKAUFOVÁ, D.: *Vícekritériální rozhodování za neurčitosti*. Praha: Academia, 1987.
- [16] DE MAY, M.: *The Cognitive Paradigm*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- [17] DENSHAM, P. J., ARMSTRONG, M. P.: Human-computer interaction aspects of visual interactive locational analysis. In *Cognitive Aspects of Human-Computer Interaction for Geographical Information Systems*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995, pp. 179-196.
- [18] DHAR, V., STEIN, R.: *Intelligent Decision Support Methods: The Science of Knowledge Work*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1997.
- [19] DIAMOND, J. T., WRIGHT, J. R.: Design of integrated spatial information system for multiobjective land-use planning. *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 1988, 15(2), pp. 205-214.
- [20] DYER, J. S. et al.: Multiple Criteria Decision Making, Multiattribute Utility Theory: The Next Ten Years. *Management Science*, 1992, 38(5), pp. 645-654.
- [21] EASTMAN, J. R.: *IDRISI Taiga: Guide to GIS and Image Processing*. Worcester, MA: Clark Labs, 2009.
- [22] EASTMAN, J. R. et al.: Participatory multi-objective decision-making in GIS. In *American Society for Photogrammetry and Remote Sensing. Proceedings of AutoCarto 11*. Old Main: Pennsylvania State University, 1993, pp. 33-42.
- [23] EFFAT, H., HEGAZY, M. N.: Cartographic modeling and multicriteria evaluation for exploring the potentials for tourism development in the Suez governorate, Egypt. *Applied Geoinformatics for Society and Environment*, 2009, 103, pp. 11-18.
- [24] ELDRANDALY, K. A.: Exploring multi-criteria decision strategies in GIS with linguistic quantifiers: an extension of the analytical network process using ordered weighted averaging operators. *International Journal of Geographical Information Science*, 2013, 12(27), pp. 2455-2482.
- [25] EMERY, J. C.: *Management Information Systems: The Critical Strategic Resource*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- [26] ENGEL, B. A., et al.: Web-based DSS for hydrologic impact evaluation of small watershed land use changes. *Computers and Electronics in Agriculture*, 2003, 39(3), pp. 241-249.
- [27] FEIZIZADEH, B., JANKOWSKI, P., BLASCHKE, T.: A GIS based spatially-explicit sensitivity and uncertainty analysis approach for multi-criteria decision analysis. *Computer and Geosciences*, 2014, 64, pp. 81-95.
- [28] FEIZIZADECH, B., BLASCHKE, T., ROODPOSHTI, M. S.: Integrating GIS based Fuzzy set theory in multicriteria evaluation methods for landslide susceptibility mapping. *International Journal of Geoinformatics*, 2013, 9(3), pp. 49-57.

- [29] FERRETTI, V.: A multicriteria spatial decision support system development for siting a landfill in the province of Torino (Italy). *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 2011, 18(5-6), pp. 231-252.
- [30] FISHER, P. F.: Visualizing uncertainty in soil maps by animation. *The International Journal for Geographic Information and Geovisualization*, 1993, 30(2), pp. 20-27.
- [31] FOTR, J., HOŘICKÝ, K.: *Rozhodování: řešení rozhodovacích problémů řízení*. Praha: Institut řízení, 1988.
- [32] FÜRSTENAU, C. et al.: Multiple use forest management in consideration of climatic change and the interests of stakeholder groups. *European Journal of Forest Research*, 2006, 126(2), pp. 225-239.
- [33] GAHEGAN, M., EHLERS, M.: A framework for the modelling of uncertainty between remote sensing and geographic information systems. *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 2000, 55(3), pp. 176-188.
- [34] GHOSH, A., RUSHTON, G.: *Spatial Analysis and Location-Allocation Models*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1986.
- [35] GOICOECHEA, A., HANSEN, D., DUCKSTEIN, L.: *Multiobjective Decision Analysis with Engineering and Business Applications*. New York: Wiley & Sons, 1982.
- [36] GOODCHILD, M., HUNTER, G. J.: Managing uncertainty in spatial databases: Putting theory into practice. *URISA Journal*, 1993, 5(2), pp. 55-62.
- [37] GREENE, R. et al.: GIS-based multiple-criteria decision analysis. *Geography Compass*, 2011, 5(6), pp. 412-432.
- [38] GREGORY, R., KEENEY, R. L.: Creating policy alternatives using stakeholders values. *Management Science*, 1994, 40(8), pp. 1035-1048.
- [39] HALL, J. W.: Handling uncertainty in the hydroinformatic process. *Journal of Hydroinformatics*, 2003, 5(4), pp. 215-231.
- [40] HAVRÁNEK, T., HÁJEK, P., JIROUŠEK, R.: *Uncertain Information Processing in Expert Systems*. Boca Raton: CRC Press, 1992
- [41] HELTON, J. C.: Uncertainty and sensitivity analysis techniques for use in performance assessment for radioactive waste disposal. *Reliability Engineering & System Safety*, 1993, 42(2), pp. 327-367.
- [42] HEVELINK, G. B. M., BURROUGH, P. A., STEIN, A.: Propagation of errors in spatial modelling with GIS. *International Journal of Geographical Information Systems*, 1989, 3(4), pp. 303-322.
- [43] HLOYNINGEN-HUENE, P.: *Reconstructing Scientific Revolutions: Thomas S. Kuhn's Philosophy of Science*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- [44] HWANG, C. L., YOON, K.: *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications*. New York: Springer-Verlag, 1981.
- [45] CHEN, V. Y. C. et al.: Fuzzy MCDM approach for selecting the best environment-watershed plan. *Applied Soft Computing*, 2011, 11(1), pp. 265-275.
- [46] JOHNSON, M. P.: A spatial decision support system prototype for housing mobility program planning. *Journal of Geographical Systems*, 2001, 3(1), pp. 49-67.
- [47] KEENEY, R. L.: *Value Focused Thinking: a Path to Creative Decision Making*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- [48] KEENEY, R. L., RAIFA, H.: *Decisions with Multiple Objectives: Performance and Value Trade-Off*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- [49] KERSTEN, E., MIKOLAJUK, Z., GAR ON YEH, A.: *Decision Support Systems for Sustainable Development*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- [50] KERSTEN, G. E., CRAY, D.: Perspectives on representation and analysis of negotiation: Towards cognitive support systems. *Group Decision and Negotiation*, 1996, 5(4-6), pp. 433-468.



- [51] KUHN, T.: *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.
- [52] LIGMANN-ZIELINSKA, A., JANKOWSKI, P.: Impact of proximity adjusted preferences on rank-order stability in geographical multicriteria decision analysis. *Journal of Geographical systems*, 2012, 14(2), pp. 167–187.
- [53] LOOTSMA, F. A.: Scale sensitivity in a multiplicative variant of the AHP and SMART. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 1993, 2(2), pp. 87–110.
- [54] LOWERY, J. H., MILLER, H. J., HEPNER, G. F. A.: GIS-based sensitivity analysis of community vulnerability to hazardous contaminations on the Mexico/U.S. border. *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing*, 1995, 61(11), pp. 1347–1359.
- [55] MAKOWSKI, M., WIERZBRICKI, A. P.: Modeling knowledge: Model-based decision support and soft computations. In *Applied Decision Support with Soft Computing*. Berlin: Springer, 2003, pp. 3–60.
- [56] MALCZEWSKI, J.: *GIS and Multicriteria Decision Analysis*. New York: John Wiley and Sons, 1999.
- [57] MALCZEWSKI, J.: On the use of weighted linear combination method in GIS: common and best practice approaches. *Transaction in GIS*, 2000, 4(1), pp. 5–22.
- [58] MALCZEWSKI, J. (2006a): Integrating multicriteria analysis and geographic information systems: The ordered weighted averaging (OWA) approach. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 2006, 6(1/2), pp. 7–19.
- [59] MALCZEWSKI, J. (2006b): GIS-based multicriteria decision analysis: a survey of the literature. *International Journal of Geographical Information Science*, 2006, 20(7), pp. 703–726.
- [60] MALCZEWSKI, J. (2006c): Ordered weighted averaging with fuzzy quantifiers: GIS-based multicriteria evaluation for land-use suitability analysis. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 2006, 8(4), pp. 270–277.
- [61] MALCZEWSKI, J. (2006d): Multicriteria decision analysis for collaborative GIS. In *Collaborative Geographic Information Systems*. Hershey: Idea Group, pp. 167–185.
- [62] MALCZEWSKI J., RINNER C.: *Multicriteria Decision Analysis in Geographic Information Science*. New York: Springer, 2015.
- [63] McDANIELS, T. L.: A multi – attribute index for evaluating environmental impacts of electric utilities. *Journal of Environmental Management*, 1996, 46(1), pp. 57–66.
- [64] McHARG, I. L.: *Design with Nature*. London: Wiley & Sons, 1995.
- [65] MENG, Y., MALCZEWSKI, J., BOROUSHAKI, S.: A GIS-based multicriteria decision analysis approach for mapping accessibility patterns of housing development sites: a case study in Canmore, Alberta. *Journal of Geographic Information System*, 2011, 3(1), pp. 50–61.
- [66] MESSINA, J. P., WALSH, S. J.: 2.5D morphogenesis: modeling land use and land cover dynamics in the Ecuadorian Amazon. *Plant Ecology*, 2001, 156(1), pp. 75–88.
- [67] OLSON, D. L.: Comparison of weights in TOPSIS models. *Mathematical and Computer Modelling*, 2004, 40(7–8), pp. 721–727.
- [68] OZTURK, D., BATUK, F.: Implementation of GIS-based multicriteria decision analysis with VB in ArcGIS. *International Journal of Information Technology and Decision Making*, 2011, 10(6), pp. 1023–1042.
- [69] POPPER, M., KELEMEN, J.: *Expertné systémy*. Bratislava: Alfa, 1989.
- [70] POWER, J. KAPARATHI, S.: Building web-based decision support systems. *Studies in Informatics and Control*, 2007, 11(4), pp. 291–302.
- [71] REFSGAARD, J. C. et al.: Uncertainty in the environmental modelling process: a framework and guidance. *Environmental Modelling & Software*, 2007, 22(11), pp. 1543–1556.

- [72] REYNOLDS, K. M.: *EMDS User Guide (Version 2.0): Knowledge Based Decision Support for Ecological Assessment*. Corvalis: USDA Forest Service Pacific Northwest, 1999.
- [73] ROY, B., BOUYSSOU, D.: Comparison of two decision aid models applied to a nuclear power plant siting example. *European Journal of Operational Research*, 1986, 25(2), pp. 200–215.
- [74] ROZENTHAL, R. E.: Concepts, theory and techniques: principals of multiobjective optimization. *Decision Sciences*, 1985, 16(2), pp. 133–152.
- [75] SAATY, T. L.: *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: McGraw-Hill, 1980.
- [76] SAATY, T. L.: *Decision Making with Dependence and Feedback: The Analytic Network Process*. Pittsburgh: RWS Publications, 2001.
- [77] SALTELLI, A. et al.: *Global Sensitivity Analysis: The Primer*. New York: Wiley, 2008.
- [78] SHARIFI, M. V., RODRIGUEZ, V.: Design and development of a planning support system for policy formulation in water resources rehabilitation: the case of Alcazar De San Juan district in aquifer 23. *Journal of Hydroinformatics*, 2002, 4(3), pp. 157–175.
- [79] SIMON, H. A.: *The New Science of Management Decision*. New York: Harper & Row, 1960.
- [80] SKIDMORE, A.: *Environmental Modelling with GIS and Remote Sensing*. London: Taylor & Francis, 2002.
- [81] SPRAGUE, R., WATSON, H.J.: *Decision Support for Management*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1996.
- [82] STEWART, T. J., JOUBERT, A.: Conflict between conservation goals and land use for exotic forest plantations in South Africa. In *Multi-Criteria Analysis for Land-Use Management*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 17–31.
- [83] STEWART, T. J., SCOTT, L.: A scenario-based framework for multi-criteria decision analysis in water resources planning. *Water Resources Research*, 1995, 31(11), pp. 2835–2843.
- [84] STEWART, T. J.: A critical survey on the status of multiple criteria decision-making theory and practice. *Journal of Management Science*, 1992, 20(5–6), pp. 569–586.
- [85] SUGUMARAN, R., DEGROOTE, J.: *Spatial Decision Support Systems: Principle and Practice*. New York: CRC Press, Taylor and Francis Group, 2011.
- [86] TENERELLI, P., CARVER, S.: Multi-criteria, multi-objective and uncertainty analysis for agro-energy spatial modelling. *Applied Geography*, 2012, 32(2), pp. 724–736.
- [87] TEFAMARIAM, S., SADIQ, R.: Probabilistic risk analysis using ordered weighted averaging (OWA) operators. *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment*, 2008, 22(1), pp. 1–15.
- [88] TRIANTAPHYLLOU, E.: *Multicriteria Decision Making Methods: A Comparative Study*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- [89] TURBAN, E., ARONSON, J. E.: *Decision Support Systems and Intelligent Systems*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. A Simon & Schuster Company, 1998.
- [90] TURBAN, E., WATKINS, P. R.: Integrating expert systems and decision support systems. *Management Information Sciences Quarterly*, 1986, 10(2), pp. 121–154.
- [91] VONDRÁK, I.: *Umělá inteligence a neuronové sítě*. Ostrava: Vysoká škola Báňská – TU Ostrava, 1995.
- [92] VOOGD, H.: *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*. London: Pion, 1983.
- [93] YAGER, R. R.: On ordered weighted averaging aggregation operators in multicriteria decision making. *IEEE Transactions on System, Man and Cybernetics*, 1988, 18(1), pp. 183–190.
- [94] ZADEH, L. A.: A computational approach to fuzzy quantifiers in natural languages. *Computers and Mathematics with Application*, 1983, 9(1), pp. 149–184.



- [95] ZACHARY, W.: A cognitively based functional taxonomy of decision support techniques. *Human-Computer Interaction*, 1986, 2(1), pp. 25-63.
- [96] ZELENY, M.: *Multiple Criteria Decision Making*. New York: McGraw Hill, 1982.
- [97] ŽÍDEK, V.: *Analyza v GIS a zpracování dat DPZ pro pokročilé*. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2001.

## ABSTRAKT

*Současný styl života a organizace společnosti vyžaduje celou řadu optimalizačních a restrukturalizačních opatření a nutně tak potřebuje spolehlivé podklady pro další plánování a prostorové rozhodování. Ekonomicko-správní obory v různé míře využívají osvědčené postupy rozhodovacích technik implementované do prostředí programových prostředků. Informační technologie proto představují významnou platformu pro zpracování a vyhodnocování dat v rámci rozhodovacích procedur. Specifickou oblastí informačních technologií je aplikovaná geoinformatika implementující oborové poznatky a dostupné geoinformační technologie za účelem co nejefektivnějšího získání přesného výsledku. Pro tyto potřeby je možné pracovat jak s vektorovými, tak s rastrovými daty s vědomím, že většina výsledků je publikována v rastrovém datovém modelu. Problematika implementace prostorového rozhodování do informačního managementu závisí zejména na vhodně zvoleném účelu využití a charakteru informačního systému organizace. V návaznosti na výše zmíněné se nabízí využití jak webových aplikací, tak implementaci samostatných programových prostředků, nebo využití obojího v podobě on-line služeb.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*GIS; prostorové rozhodování; neurčitost; procedurální rozhodování*

## Spatial Decision Making Support in an Institutional Information System

### ABSTRACT

*Actual lifestyle and society organization consider optimization and restructuring of system approach and need reliable support for further planning and decision-making. Branches supporting development within economic issues and public administration use well-known procedures and techniques of decision-making implemented within GIS software. Thus, information technologies represent also important platform for data processing and assessment in case of decision making. Regarding geodata, applied geoinformatic implements both knowledge taken from fields of interest and available geoinformation technologies in order to get the most accurate results. Both vector and raster data models are available for processing, but results are mainly published in raster data model. The issue of spatial decision making implementation into information management depends mainly on the suitably chosen purpose of use and the nature of information system in the organization. In connection with the above mentioned, we offer the use of both web-based applications and the implementation of stand-alone program solutions or the use of both in the form of on-line services.*

### KEYWORDS

*GIS; spatial decision making; uncertainty; procedural decision making*

### JEL CLASSIFICATION

*C31, C63*





# Scientia <sup>et</sup> Societas

**Scientia et Societas \* Ročník / Volume XIII \* Číslo / Issue 4**

Recenzovaný společenskovední časopis / Peer-reviewed social science journal

Periodicita: 4 čísla ročně / Frequency: 4 issues per year

## Vydavatel / Publisher

NEWTON College, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, Czech Republic | IČ: 27081869 | www.newtoncollege.cz

## Redakce / Editorial Office

Václavské náměstí 11, 110 00 Praha 1, Czech Republic | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

## Výkonný redaktor / Executive Editor

Ing. Jana Novosáková, PhD. | e-mail: redakce@newtoncollege.cz

## Redakční rada / Editorial Board

### Předseda redakční rady / Chairman of the Editorial Board

doc. RNDr. PhDr. Oldřich Hájek, Ph.D., NEWTON College, a.s.

### Členové redakční rady / Members of the Editorial Board

- PhDr. PaedDr. Eva Ambrozová, Ph.D., vedoucí Ústavu humanitních věd, NEWTON College, a.s.  
 prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita  
 doc. PhDr. Viktória Dolinská, PhD., Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
 prof. Ing. Bojka Hamerníková, CSc., Vysoká škola regionálního rozvoje  
 Mgr. Jiří Hodný, Ph.D., Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany  
 doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB  
 prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.  
 doc. Ing. Martina Jiránková, Ph.D., Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze  
 Agnieszka Knap-Stefaniuk, PhD, MBA, Management Institute, Vistula University  
 doc. Ing. Jiří Koleňák, Ph.D., MBA, prorektor pro strategii a rozvoj, NEWTON College, a.s.  
 prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.  
 Ing. Milan Lindner, Ph.D., prorektor pro vzdělávací činnost, NEWTON College, a.s.  
 MUDr. Jan Mojžíš, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.  
 doc. PhDr. Karel Pavlica, Ph.D., ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.  
 doc. Ing. Stanislav Šaroch, Ph.D., prorektor pro vědu a výzkum, ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.  
 Dr. h. c. prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied  
 prof. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., viceguvernér České národní banky  
 Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D., Vysoká škola finanční a správní, a.s.  
 prof. Ing. Milan Žák, CSc., rektor Vysoké školy ekonomie a managementu

## Grafická úprava / Layout

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

## Sazba / Typesetting

studio@vemola.cz

Časopis Scientia et Societas je zařazen v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) a v Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v České republice / The Scientia et Societas journal is included in the ERIH PLUS database (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) and in the List of Non-impacted Reviewed Periodicals Published in the Czech Republic

Vyšlo v Praze 31. prosince 2017 / Published in Prague on 31 December 2017

Print ISSN 1801-7118 | Electronic ISSN 1801-6057 | MK ČR E 16579



