

# CES

CENTRUM EKONOMICKÝCH STUDIÍ VŠEM

## **Kvalita správy: hodnocení a měření**

---

**Milan Žák**

**Abstrakt:**

Studie je zaměřena na hodnocení institucionální kvality zemí Evropské unie a její možný vliv na výkonnost a konkurenceschopnost ekonomik. Text vychází z teoretického rámce nové institucionální ekonomie, zejména z historického a komparativního institucionalismu a opírá se o vymezení pojmu good governance. Východiskem hodnocení je projekt Světové banky Governance Matters, doplněný o výzkumy dalších specializovaných pracovišť zabývajících se jednotlivými institucionálními charakteristikami. Jsou hodnoceny tyto institucionální charakteristiky : kvalita demokracie, politická stabilita, efektivita vlády, regulační zatížení, kvalita práva a schopnost kontroly korupce a na jejich základě je definován souhrnný ukazatel institucionální kvality. Komparace institucionální kvality starých členských zemí Evropské unie (EU-15) vede k jejich zařazení do různých modelů kapitalismu. Institucionální změny v nových členských zemích ( EU-10, popřípadě EU-8) probíhající v období 1996 – 2004 pak dokumentují nejen institucionální přizpůsobení postkomunistických zemí, ale také dynamiku těchto změn a jejich směřování k různým typům kapitalismu.

**Klíčová slova:** institucionální kvalita, komparativní institucionalismus, institucionální charakteristiky, modely kapitalismu, institucionální přizpůsobení.

**JEL Klasifikace:** E62, H5, K2, K4, P1, P5

**Profil autora:**

*Prof. Ing. Milan Žák, CSc.* je garant komponenty institucionální kvalita. Dlouhodobě se věnuje politicko-ekonomickým aspektům ekonomického vývoje, zejména oblastem zahrnujícím vliv zájmových skupin na rozhodování, problematice korupce, kvality správy a institucionálním charakteristikám růstové výkonnosti a účinnosti hospodářské politiky. Zabývá se analýzami institucionálních faktorů ekonomického prostředí v mezinárodním srovnání (s důrazem na tranzitivní země). Je členem několika vědeckých rad (FSV UK, VÚPSV). Je členem Výkonného výboru České společnosti ekonomické, kde po dvě volební období zastával funkci vice-prezidenta. Je rovněž editorem časopisů *Polická ekonomie* a *Prague Economic Papers*. Působí ve funkci rektora VŠEM.

**Recenzenti:**

Ing. Václav Klusoň, CSc.

Prof. Ing. Evžen Kočenda, CSc., CERGE – EI

Prof. Ing. Milan Sojka, CSc., FSV UK

Řada studií Working Paper CES VŠEM je vydávána s podporou grantů GAČR 402/05/2210 a MŠMT výzkumná centra 1M0524.

© Centrum ekonomických studií VŠEM

ISSN 1801-2728

## 1. Úvod

V empirických analýzách zkoumajících příčiny rozdílů ekonomické výkonnosti mezi zeměmi, resp. skupinami zemí, je v posledních letech věnována stále větší pozornost institucionálním faktorům. Institucionální faktory tak rozšiřují spektrum proměnných, které se pokoušejí vysvětlit dosahovaná dlouhodobá tempa růstu a zvláště přetrvávající rozdíly mezi vyspělými a méně rozvinutými ekonomikami. Hodnocení institucionální kvality je rozděleno na makroekonomickou úroveň, která řeší kvalitu správy, a na úroveň dílčích trhů a podniků, která se zabývá jejich efektivností.<sup>1</sup>

V návaznosti na rostoucí zájem o úlohu institucionálních faktorů při objasnění růstové výkonnosti je postupně rozšiřováno spektrum sledovaných ukazatelů využitelných pro širší mezinárodní srovnání (jejich nabídku systematicky sleduje zejména výzkumný projekt Světové banky zaměřený na kvalitu správy a kontrolu korupce). Problém však představuje kvantifikovatelnost vlivů kvalitativního charakteru, nutná pro sledování jejich vývoje v čase a mezinárodní srovnání. Vzhledem k významu kvalitativních aspektů nelze řadu či dokonce většinu údajů pro hodnocení institucionálních faktorů získávat v podobě běžně dostupných statistických (tvrdých) dat. Proto jsou ve větší či menší míře využívány metody expertních šetření (např. podnikatelů, zahraničních investorů, pracovníků veřejné správy a mezinárodních organizací) či širší veřejnosti. Problémem měkkých dat je možné zkreslení hodnocení především na pozadí aktuální ekonomické situace v dané zemi (hodnocení kvalitativních charakteristik se obvykle zhoršuje v období nepříznivého ekonomického vývoje). Komplexnější a propracované metodiky proto obvykle kombinují různé typy dat (tvrdá, měkká) a zdroje jejich získávání (statistické databáze, expertní odhady, dotazníková šetření) (blíže viz Kadeřábková a kol., 2005, s. 37).

Následující text se zabývá makroekonomickou stránkou hodnocení institucionální kvality s tím, že východiskem pro hodnocení je kvalita správy chápána ve smyslu konceptu Governance Matters. Koncept vzniklý a dlouhodobě sledovaný Světovou bankou strukturuje hodnocení kvality správy na šest dílčích ukazatelů: demokracie, politická stabilita, výkonnost vlády, regulační kvalita, právní řád a kontrola korupce. Publikované hodnoty těchto šesti ukazatelů pro skupinu zemí EU-25 tvoří výchozí rámec následujících kapitol.

V souvislosti se změnami v evropském politickém a ekonomickém prostředí po pádu komunismu se v textu pracuje kromě zemí EU-25 i s dalšími skupinami zemí. Jsou to původní země (EU-15), a skupina nových členských zemí od roku 2004 (EU-10) a skupina postsocialistických zemí, členů EU (EU-8, tj. bez Kypru a Malty). Teoretickým východiskem hodnocení kvality správy je obecnější přístup nové institucionální ekonomie, kterou jsme zpracovali pod názvem Instituce a výkonnost (viz Vymětal, Žák, 2005), a jeho rozšíření o přístup nové komparativní ekonomie.

Kromě výchozích pramenů z Government Matters byly použity doplňkové prameny z dalších světových institucí monitorujících stav v šesti sledovaných oblastech. Přehled těchto pramenů je uveden v seznamu použité literatury, seznam institucí pro každou oblast ukazuje přehledně tabulka 1.

---

<sup>1</sup> Text vznikl ve spolupráci s ing. Petrem Vymětalem, kterému patří srdečné poděkování nejen za cenné připomínky, ale i za formulace některých částí textu.

Tabulka 1: Přehled doplňkových pramenů

Oblast	Doplňkový zdroj	Další zdroje
Demokracie	World Economic Forum (WEF)	International Institute for Management and Development (IMD) Heritage Foundation Fraser Institute
Politická stabilita	Political Risk Service Group	IMD
Efektivnost vládnutí	WEF	IMD
Regulační zátížení	WEF	IMD
Kvalita právního řádu	WEF	IMD European Bank for Reconstruction and Development
Kontrola korupce	WEF	Transparency International

Poznámka: Metodologické přístupy v tabulce uvedených institucí ke sledovaným problémům jsou podrobněji popsány ve vložených blocích, které jsou přiřazeny k jednotlivým kapitolám. Jakkoliv se některé z nich snaží doplňovat měkká data standardními statistickými daty, je možno konstatovat, že převážná část zde použitých dat jsou data měkká a i v případech, kde jsou částečně použita data statistická, je výsledek třeba chápat tak, že je založený na měkkých datech, neboť ta dominují.

## 2. Teoreticko-metodologická východiska analýzy

Základním teoretickým přístupem je nová institucionální ekonomie. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o teoretický směr, který je značně heterogenní, sledujeme v zásadě tyto dva směry:

- **historický institucionalismus** v oblasti vztahu instituce a výkonnost, kde vycházíme z tradičního pojetí nové institucionální ekonomie a z poznání, že instituce obecně za něco mohou,
- **komparativní institucionalismus** pracující s různými modely kapitalistické ekonomiky jednak jako s deskripcí reality a jednak jako s prostředkem pro nalezení prostředků pro formulaci cílů hospodářské politiky (HP) v oblasti institucionální kvality (kvality institucí pro výkon správy) vztahující se k nutnosti změn (reformy institucí), naléhavosti změn a směrům přizpůsobení.

Základním a určujícím východiskem je definování institucionálních charakteristik společenského života a jim odpovídajících hodnotících ukazatelů v oblastech politického prostředí (politická rizika a občanské svobody), ekonomického prostředí, legislativního rámce pro činnost ekonomických subjektů a charakteru vládnutí. První dvě oblasti mají historický, dlouhodobý charakter, a druhé dvě popisují současnou, reálnou situaci v podmínkách institucionální konkurence států.

**Institucionální konkurenci států** chápeme jako snahu o takové institucionální uspořádání, které co nejlépe zabezpečí růst a konkurenceschopnost domácí ekonomiky v porovnání s ostatními státy. Tento faktor je důležitý zejména pro transformující se ekonomiky, které stojí před problémem institucionálního přizpůsobení (napodobování) vyspělým státům. Základním přístupem v této souvislosti je hledání odpovědi na otázku k jakému typu vlády vede konkurence států<sup>2</sup>, s následnými podotázkami:

<sup>2</sup> Pro vládu (disponující donucovacím a potlačovacím aparátem) zůstane vždy dilematem, zda pozvednutí konkurenční schopnosti ekonomiky a tím i postavení státu zajistí orientace na spontánní působení tržních sil nebo zda bude žádoucí rozvíjet sociální, vzdělávací a jiné infrastruktury (s použitím tohoto aparátu) jako rezervoáry lidského kapitálu pro lepší časy, a to i v mezinárodním měřítku (krátkodobá či dlouhodo-

- jaká je míra tlaku vlády (a její efektivnost) na změny institucionálního a organizačního uspořádání,
- jaká je akceptace obyvatel (voličů) na změny v institucionálním a organizačním uspořádání,
- jaká je role vnitřní konkurence (stínové vlády, byrokracie).

## 2.1 Teoretická východiska pro analýzu v oblasti instituce a výkonnost

Základní poznatky a uvažování o roli institucí vyplývají z práce D. C. Northe (1990), ve které obsírněji na historickém pozadí vývoje USA zdůrazňuje a nově definuje instituce. Novou institucionální ekonomii dělenou na formální a neformální instituce přejímá a dále rozvíjí. Podstatná role je přitom připisována neformálním institucím (vzorové chování, neformální vztahy ve společnosti atd.), jejichž hodnocení není jednoduché a jejichž změna je dlouhodobou záležitostí.

Dalším tematem je rychlost institucionálních změn. Williamson (2000) ukázal, že změna formálních pravidel (pravidla alokačního mechanismu, kontrakty atd.) je nejen relativně snadná, ale také rychlá, což o neformálních pravidlech říci nelze. V podobném duchu hovoří i Pelikán (1995, 2003a,b,c).

Samotný zájem o spojení institucí a výkonnosti je patrný od počátku devadesátých let minulého století. Odklon od chápání ekonomického růstu založeného na zásobách jednotlivých výrobních faktorů se změnil studií vlivu politických rozhodnutí na dohánění ekonomické úrovně bohatých zemí (např. Barro, 1991) a teoriemi endogenního růstu vysvětlujícími Solowova rezidua z neoklasického modelu samotného. Závěrem je zjištění, že produkční schopnosti ekonomiky jsou determinovány zejména politicky a institucionálně, tj. že ekonomické instituce jsou ovlivněny politickými institucemi. Zájem o institucionální charakteristiky se odrazil ve studiích Kracka a Kiefera (1995), La Porty a kol. (1998) a Easterlyho (2001).

Zkoumání institucionální výkonnosti umožnilo analyzovat širokou a diverzifikovanou oblast proměnných a dílčích oblastí. Sumarizující teoreticko-analytický pohled nabídl Jütting (2003). Řada zkoumání se zabývala jak přímými, tak nepřímými důsledky institucí na ekonomický růst v různých časových souvislostech. Z hlediska dlouhého období jde jednak o historický vývoj (viz Rodrick a kol., 2002, 2005; Gordon, 2002; Ebbinghaus, 2005) a jednak o působení institucí na dlouhodobý růst (viz Engermann, Sokoloff, 2002; Acemoglu, Johnson, 2003; Acemoglu, Johnson, Robinson; 2004). V souvislosti s vlivem institucí na růst a ekonomickou výkonnost se objevují práce obecného charakteru, např. Ayalá a Karrase (1998), Nelsona a Sampata (2001), Acemoglu a kol. (2004) či práce směřující již přímo k vlivu institucí na transformační procesy, (např. Beck, Laeven, 2005).

Dále jde o texty hodnotící obecně kvalitu institucí (viz Hellman, Kaufmann, 2002), texty vymezující konkrétní institucionální charakteristiky (viz Keefer, 2005) až po texty do jisté míry zpochybňující význam role institucí (zejména Glaeser a kol., 2004). Je to právě tato práce, kde je vliv politických institucí na ekonomický růst považován za nejednoznačný a autoři spíše vyzdvihují roli lidského kapitálu. Obecně však platí, že většina ukazatelů institucionální kvality je užívána tak, aby podpořila argumenty, že instituce mají na ekonomický růst vliv.

---

bá hospodářská politika, problémy v pravolevém spektru, vliv nadnárodních subjektů v globalizovaném světě).

Podle hlavních oblastí, kterými se práce zabývají, se dají rozdělit na kvalitu práva a formálních aktivit (viz Beck a kol., 2004; Dollar, Kraay, 2002) kvalitu vlastnických práv, která chrání občany před zneužíváním ze strany vlády a mocenských elit, kvalitu smluvních institucí a možnosti uzavírat smlouvy (viz Acemoglu a kol., 2003; Rodrik a kol., 2002; La Porta a kol., 1998) a kvalitu veřejných i soukromých institucí (Aron, 2000; La Porta a kol., 1998; Tanzi, 1998; Keefer, 2005) na ekonomický růst. Zajímavý je způsob vysvětlit institucionální kvalitu přes kvalitu regulací (viz Estache, Martimor, 1999; Glaeser, Schleifer, 2001). Do této škály se dá zařadit i celá paleta případových studií odrážejících dopady kvality dílčích institucí na kvalitu institucionálního prostředí a ekonomickou výkonnost. Z tohoto členění pak vyplývají i základní směry, kterými se analýzy ubírají.

Z výše uvedeného vyplývá, že instituce v dlouhém období svou roli hrají. Ukazují to např. i studie Světové banky. Silnou pozitivní korelaci mezi ekonomickou výkonností po dlouhou dobu potvrzují práce Kaufmanna, Kraaye, Mastruzziho (2003) a (2005), kteří institucionální kvalitu chápou jako koncept governance. To se pak odráží v konstrukci indexu Governance Matters, ukazující kvalitu politických procesů, efektivitu vlády a respektu občanů k institucím v čase. Stejným směrem se ubírají také šetření Světového obchodního fóra, která poskytují neagregovaný materiál a hodnocení několika dílčích oblastí kvality správy, Transparency International v oblasti korupce a The Heritage Foundation a The Fraser Institute v oblasti indexů ekonomické svobody.

## **2.2 Teoretická východiska pro analýzu v oblasti komparativního institucionalismu**

Východiskem pro definování komparativní ekonomie je stať Halla a Taylora (1996), která definuje čtyři druhy institucionalismu: historický institucionalismus, institucionalismus školy veřejné volby, sociologický institucionalismus a komparativní institucionalismus. Djankov, Glaeser, La Porta, Pomez de Silanes, Shleifer (2003) definují novou komparativní ekonomii řekněme jako srovnávání kapitalistických ekonomik, kde instituce hrají důležitou roli. Nová komparativní ekonomie se snaží na základě výkladu vlastnických práv a nákladů vládnutí hodnotit instituce ve škále od absence jakéhokoliv řádu až po diktátorské uspořádání. Definují čtyři základní strategie: soukromé uspořádání, soukromé soudní spory, regulovaná ekonomika a státní vlastnictví s tím, že tyto strategie přinášejí nejen jiné náklady vládnutí, ale i jinou politiku institucionálních změn (reformy).

Hall a Soskic (2001) definují základní rozdělení kapitalistických ekonomik ve škále od liberálně tržní ekonomiky až po ekonomiku koordinovaných trhů. Hlavním objektem zájmu je chování firem a cílem je nalézat vzájemné vztahy (mosty) mezi studiem byznysu a komparativní ekonomik. Komparativní ekonomii vysvětlují pomocí institucionálního přístupu jednak jako instituce nazírané jako sociální agendy, jednak z poznání, že instituce uspořádání je kombinovaným výsledkem společenských hierarchií, použití síly, pobídek a sankcí. Za základní elementy koordinace považují rozdílnosti ve fungování firem (industrial relations), vzdělávání v rámci firem, corporate governance, mezi-firmní vztahy a motivaci pracovníků. Rozdíly v těchto oblastech vedou k zařazení jednotlivých zemí do různých druhů kapitalistického uspořádání.

Na tento poznatek navazuje Amable (2003). Zabývá se komparativní institucionální analýzou jako snahou o formulování teorie institucionálního doplnění. Kapitalistické systémy dělí podle vlivu na růst produkce a protlačování inovací na tržní, tržněkorpora-

tivní, integrativní a sociálně demokratické. Dochází k definování pěti typů současného kapitalismu: tržní ekonomiky, sociálně demokratické ekonomiky, ekonomiky asijského typu, evropské kontinentální ekonomiky a ekonomiky kapitalismu jižní Evropy. Pro zařazení do jednotlivých typů užívá pět oblastí srovnání: charakter trhů zboží, trh práce, finanční trhy, sociální systémy a systémy vzdělávání.

Mezi další zdroje v oblasti komparativní ekonomie patří v poslední době práce Ebbinghause a Manowa (2001), Buchena (2004), Boyera 2005 a Halla a Gingericha (2005). Do tohoto proudu můžeme zařadit i studie dílčích problémů, kterými se zabývají Acemoglu a Johnson (2003), pojednávající o institucích ochrany vlastnických práv; Glaeser a Shleifer (2001) o regulaci a vlastnických právech; Blanchard (2004) o potřebách reformu trhu práce a financování v Evropě a nechuti vyvolávat politická napětí. Dále sem patří práce Sapiraa (2005), který porovnává intenzitu a rychlost institucionálních reform v Evropě s rychlostí a intenzitou globalizace a technologické změny, a Nelsona a Sampata (2000), uvádějící, že pro růst jsou důležitější technologie než instituce, ale instituce ovlivňují rozvoj technologií. Ten je možný jen v procesech institucionální změny, který má evoluční charakter v průběhu času: chyby, opakování, poučení z chyb. Keefer (2005) hovoří o příčinách špatného fungování nových demokracií a Beck a Laeven (2005) o roli institucí na růst v tranzitivních ekonomikách. Částečně se o institucionálních změnách v tranzitivních ekonomikách pojednává i ve statích Kočenda (2001), Kočenda a Kutan (2005), Kutan a Yigit (2004) a Knell a Srholec (2005). Jejich text je možno chápat jako pokus o syntézu nové komparativní ekonomie a typologií kapitalistických ekonomik.

Beck, Clark, Groff, Keefer a Walsh (2001) nabízejí databázi politických institucí na základě rozsáhlého výzkumu 177 zemí za roky 1975 – 1995 a definují 113 proměnných, ve kterých dělí instituce na instituce podporující a instituce zpomalující, a kladou otázky typu, které instituce přispívají rozvoji a reformám a za jakých podmínek tyto instituce vznikají a vyvíjejí se.

### **3. Hodnocení (měření) kvality správy**

V současné době existuje celá řada přístupů k hodnocení a měření kvality institucionálního prostředí, které je možno využít při charakteristice vlivu institucí na růstovou výkonnost a konkurenční schopnost ekonomiky a na základě kterých je možné i srovnávat institucionální kvalitu mezi jednotlivými zeměmi. Zde použité přístupy byly vybrány s ohledem na to, aby byly pokryto data co největší množství institucionálních charakteristik a aby bylo umožněno srovnání v čase, charakterizované jako dynamika institucionálních změn.

#### **3.1 Souhrnné ukazatele**

Souhrnný pohled na kvalitu správy (governance) chápeme v tomto textu tak, jak ji definuje Světová banka<sup>3</sup> v projektu Governance Matters (viz box 1), neboť základem pro

<sup>3</sup> Z dalších definic stojí za pozornost např. poněkud odlišné definice UNDP či OECD. V UNDP (2004) se pojem governance definuje jako systém hodnot, politik a institucí, pomocí kterých společnost řídí své ekonomické, politické a sociální záležitosti ve vztazích mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Je to způsob, jakým společnost organizuje sebe samu a jak přijímá rozhodnutí pro dosažení vzájemného porozumění, dohody a kooperace. Občanům nabízí mechanismy a procesy pro artikulaci zájmů, pro zprostředkování rozdílů a uplatňování jejich práv a závazků. Jsou to pravidla, instituce a prak-

následující hodnocení a analýzu kvality správy zemí EU-25 je právě tento projekt výchozí základnou.

#### **Box 1 – Metodologie Governance Matters Světové banky**

Hodnocení kvality správy v širokém mezinárodním srovnání se dlouhodobě věnuje zejména Světová banka (World Bank, 2005). V jejím pojetí je kvalita správy vymezena jako vzájemně propojený komplex tří klíčových hledisek, a to procesu výběru, kontroly a obměny vlády, dále schopnosti vlády efektivně formulovat a realizovat vhodné politiky a konečně respektu občanů a státu k institucím, které určují jejich vzájemné ekonomické a sociální vztahy.

Na základě vymezení **kvality správy** jsou konstruovány agregované ukazatele pro její hodnocení, které provádí Světová banka v rámci projektu Governance Matters (GM) v pravidelných dvouletých intervalech od roku 1996. Při hodnocení jsou použity tři dvojice agregovaných ukazatelů, které v zatím posledním kole analýzy (za rok 2004) zahrnují 352 dílčích ukazatelů získávaných z celkem 37 zdrojů od 31 organizací s mezinárodní působností; do srovnání je aktuálně zahrnuto 209 zemí. Při interpretaci dat ve srovnání v čase i mezi zeměmi je však nutno zohlednit skutečnost, že jejich zdrojem jsou ve většině případů měkká data. Každý ze šesti agregovaných ukazatelů nabývá normalizovaných hodnot v intervalu od -2,5 (nejhorší výsledek) do +2,5 (nejlepší výsledek).

První dvojice ukazatelů kvality správy hodnotí kvalitu politického procesu a zahrnuje hlediska rozsahu **demokracie a politické stability**. Rozsah demokracie je posuzován podle základních charakteristik politického procesu (včetně vynutitelnosti zodpovědnosti orgánů veřejné moci), občanských svobod a politických práv a nezávislosti médií. Ukazatel politické stability, resp. politické nestability a násilí vyjadřuje pravděpodobnost destabilizace vládní moci či jejího svržení včetně hrozby terorismu.

Druhá dvojice ukazatelů kvality správy hodnotí efektivnost vládních politik a zahrnuje hlediska **výkonnosti vlády a regulační kvality**. Výkonnost vlády je hodnocena podle předpokladů pro formulaci a realizaci odpovídajících politik. Tyto předpoklady zahrnují kvalitu poskytování veřejných služeb, kvalitu byrokracie, kompetentnost úředníků, nezávislost úřadů na politických tlacích a důvěryhodnost vlády při realizaci proklamovaných politik. Regulační kvalita, resp. regulační břemeno hodnotí vlastní politiky z hlediska zásahů narušujících funkčnost trhů (regulace cen, neadekvátní bankovní dohled) a z hlediska nadměrné regulace v oblasti zahraničního obchodu a podnikání.

Třetí dvojice ukazatelů kvality správy hodnotí kvalitu institucionálních interakcí, a to podle hledisek **právního řádu a kontroly korupce**. Kvalita právního řádu je hodnocena podle důvěry ve společenská pravidla a podle míry jejich respektování. Tento ukazatel vyjadřuje vnímání výskytu násilné i nenásilné kriminality, účinnost a předvídatelnost soudních rozhodnutí a vynutitelnost smluv. V souhrnu tedy charakterizuje schopnost rozvoje prostředí, v němž jsou ekonomické a sociální interakce založeny na spravedlivých a předvídatelných pravidlech. Poslední ukazatel měří vnímání korupce, definované jako využití veřejné moci k získání soukromého užítku. Přítomnost korupce je obvykle projevem nedostatečného respektu korumpujícího (soukromé osoby) a korumpovaného (obvykle úředníka) vůči stanoveným pravidlům.

V posledním hodnocení (2004) se objevilo celkem 12 nových zdrojů, které byly zahrnuty do přehodnocení dřívějších ukazatelů, aby byla zajištěna srovnatelnost dat (tato změna měla na hodnotu původních ukazatelů velmi malý vliv). Největším problémem těchto hodnocení je, že ukazatele jsou založeny na měkkých datech a tudíž jejich interpretační schopnost má spíše dokreslující charakter a poskytuje prostor pro širší, nejen pouze ekonomické vysvětlení. Data z GM IV (2005) odrážejí vnímání situace různými subjekty – jednu skupinu tvoří jednotlivci nebo domácí firmy, které mají bezprostřední znalost o stavu vládnutí v zemi, druhou pak expertní odhady zahrnující hodnocení mezinárodních rozvojových agentur, nevládních organizací a globálně působících ratingových agentur.

tiky, které omezují nebo poskytují podněty pro jednotlivce, organizace a firmy. Governance tedy zahrnuje sociální, politickou a ekonomickou dimenzi a funguje na všech úrovních lidské interakce – domácnosti, vesnice, municipality, národa, regionu a globální úrovni. V materiálu OECD (OECD DAC, 1995) konceptu governance ukazuje užívání politické moci a uplatňování kontroly ve společnosti v souvislosti se správou sociálních a ekonomických zdrojů. Tato široká definice zahrnuje roli veřejných orgánů, které vytvářejí prostředí pro fungování ekonomických subjektů a determinaci distribuce užítku stejně jako původ vztahu mezi vládou a ovládaným. Podrobnější vysvětlení přináší Vymětal (2005).



Světová banka se konceptem kvality správy zabývá již zhruba dvě desetiletí. Od roku 1996 začala sledovat šest základních agregovaných ukazatelů. V pojetí tohoto konceptu je governance chápána poměrně široce jako tradice a instituce, pomocí kterých je v zemi uplatňována moc. Podle této definice jsou zkoumány tři základní oblasti, které sledují procesy, jimiž jsou vlády vybírány, kontrolovány a obměňovány; schopnost vlády efektivně formulovat a realizovat přiměřené politiky a nakonec respekt občanů a stav institucí, které řídí ekonomické a sociální interakce mezi nimi. Tyto základní oblasti jsou pak naplněny dvojicemi ukazatelů.

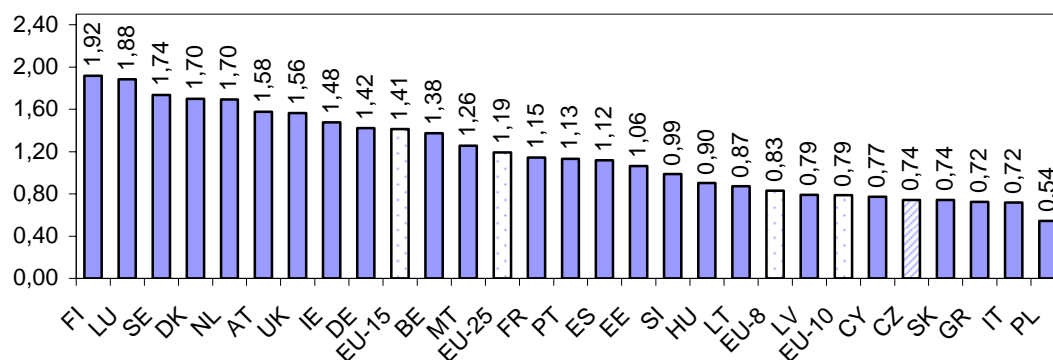
Kvalita politických procesů je vyjádřena ukazatelem **demokracie**, který posuzuje kvalitu politických, občanských a lidských práv a mechanismu politických procesů. Tento ukazatel také odráží nezávislost médií. Ukazatel **politické nestability a používání násilí** odráží možnost destabilizace vládní moci a pravděpodobnost svržení ústavními prostředky nebo násilím včetně možnosti terorismu. Zároveň také ukazuje, zda změny vlády mají důsledek nejen na kontinuitu politik, ale také zda nepodkopávají schopnost občanů mírovou cestou vybírat a obměňovat vládu a politiky.

Druhá dvojice ukazatelů odráží schopnost vlády formulovat a realizovat vhodné politiky. **Efektivita vlády** se zabývá nejen efektivitou a kredibilitou vládních politik, ale také odráží výkonnost administrativního aparátu, jeho nezávislost na politických tlacích nebo kvalitu služeb veřejného sektoru. Ukazatel **regulačního břemene** ukazuje užívání základních tržně nekonformních politik (cenová kontrola, nevhodná regulace bank) a zkoumá jejich dopad na domácí i zahraniční investory.

Třetí dvojice ukazuje kvalitu institucionálních interakcí. Ochota subjektů podřídit se zákonům, efektivnost a předvídatelnost soudnictví, ochrana vlastnických práv, kvalita vymáhání smluv, fungování policie či také pravděpodobnost násilné a nenásilné kriminality tvoří ukazatel **právního řádu**. Ukazatel **kontroly korupce** ukazuje do jaké míry je vnímáno, že je veřejná moc užívána k získání soukromého užitku a to jak v případě velké (politické) a malé (byrokratické) korupce, tak v případě možnosti ovlivňovat přijímané politiky a zákony označované termínem ovládnutí státu.

Souhrnný index kvality správy, který používáme při hodnocení celkové kvality správy v jednotlivých zemích či skupinách zemí, je konstruován na základě výše zmíněných šesti ukazatelů jako aritmetický průměr. Obrázek 1 řadí jednotlivé země podle výše souhrnného indexu kvality správy a ukazuje jejich postavení v celém spektru zemí EU-25.

**Obrázek 1: Souhrnný index kvality správy (rok 2004)**



Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Z obrázku vyplývá, že v rámci EU-25 neexistuje země, u které by hodnota souhrnného indexu kvality správy byla v intervalu -2,5 až +2,5 záporná, ovšem žádná ze zemí nedosahuje souhrnné hodnoty 2. Srovnání jednotlivých zemí a jejich rozdělení ukazují čtyři vložené průměry (EU-25, EU-15, EU-10, EU-8)<sup>4</sup>: průměr EU-15 je nad průměrem EU-10, což znamená, že přijetí nových členských zemí do Evropské unie v roce 2004 snížilo celkovou kvalitu správy v souboru zemí EU-25. Vložené průměry umožňují rozdělit země do několika skupin, z nichž zejména krajní polohy mají jak vypovídací, tak zvláště u první skupiny i inspirativní charakter.

Nad průměrem EU-15 je skupina zemí, u nichž je možno hodnotit souhrnnou kvalitu správy nejen jako nadprůměrnou, ale zároveň je možno je považovat za určité vzory institucionálního uspořádání i pro ostatní státy. Do této skupiny patří především skandinávské země (Finsko, Dánsko a Švédsko), dále Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko, Velká Británie, Německo a Irsko. Druhá skupina zemí se pohybuje v hodnocení mezi průměry EU-15 a EU-10. Pozoruhodná je ovšem skupina třetí, kde hodnocené země jsou pod průměrem EU-10 a do které patří Kypr, Česká republika, Slovensko, Řecko, Itálie a Polsko, z čehož můžeme zformulovat konstatování, že úroveň kvality správy je v těchto zemích nedostatečná, s možnými dopady na výkonnost ekonomiky a na potřebu změny hospodářské politiky. Postavení České republiky v této skupině zemí je varovným signálem, důrazným apelem a podnětem ke změnám.

Na obrázku 1 je zachyceno hodnocení situace z roku 2004. Vzhledem k tomu, že projekt Governance Matters trvá již od roku 1996, je možno sestavit i základní trendy vývoje tohoto agregovaného ukazatele (všechny údaje za jednotlivé země viz příloha). Tabulka 2 zahrnuje vývoj agregátů souhrnného ukazatele kvality správy za jednotlivé skupiny zemí a za Českou republiku.

**Tabulka 2: Souhrnný ukazatel šesti ukazatelů kvality správy**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,14	1,20	1,20	1,25	1,20
EU-15	1,49	1,53	1,51	1,52	1,42
EU-10	0,62	0,71	0,73	0,85	0,86
EU-8	0,57	0,63	0,69	0,81	0,81
Česká republika	0,88	0,76	0,70	0,81	0,74

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Hodnocení začneme pohledem na vývoj kvality správy a jejím srovnáním mezi zeměmi EU-15 a EU-10. Zatímco ve vývoji v EU-10 je patrný trend postupného zlepšování kvality správy mezi léty 1996-2004, trend v EU-15 se mění mezi roky 2002 a 2004 k horšímu a to velmi výrazně, prakticky pod úroveň roku 1996. To vytváří příznivou situaci pro možné přizpůsobení nových členských zemí, nicméně mezera je ještě příliš veliká, ale zmenšila se přibližně o jednu čtvrtinu (z 0,87 na 0,56). Tento vývoj se potom souhrnně projevuje i ve vývoji ukazatele v EU-25. Vývoj souhrnného indexu v České republice nejlépe dokumentuje srovnání vývoje mezi ČR a EU-8. V roce 2004 je totiž poprvé hodnocení ČR nižší než hodnocení EU-8. Dá se říci, že Česká republika je

<sup>4</sup> EU-25 zahrnuje všechny země EU po přijetí deseti nových členů v květnu 2004, EU-15 reprezentuje Evropskou unii do tohoto data. EU-10 zahrnuje nové členské země a EU-8 nové členské země bez Malty a Kypru.

v oblasti kvality správy v roce 2004 poprvé hodnocena hůře než je průměr EU-8 a náskok před ostatními transformujícími se ekonomikami, který měla v roce 1996, promrhala. Z tohoto pohledu je naše situace ještě varovnější než pouhé srovnání z hodnocení roku 2004.

V dalším textu se v první řadě zaměříme na hodnoty a vývoj jednotlivých konkrétních ukazatelů kvality správy demokracie (GM 1), politická stabilita (GM 2), výkonnosti vlády (GM 3), regulační kvality (GM 4), kvalita právního řádu (GM 5) a korupce (GM 6). Každému ukazateli bude věnována samostatná kapitola, v jejímž rámci se pokusíme nejen analyzovat jednotlivé detailnější údaje, ale chceme přinést další, vývoj upřesňující či doplňující údaje, popřípadě jiné, a to jak souhlasné, tak i rozporné pohledy, jež se objevují v literatuře věnované těmto tématům.

Vývoj jednotlivých ukazatelů v letech 1998<sup>5</sup> až 2004 přináší zajímavé srovnání ve skupinách zemí EU-15 a EU-10. Tabulka 3 ukazuje jejich vývoj včetně srovnání s vývojem v České republice.

**Tabulka 3: Ukazatelé kvality správy**

	GM 1		GM 2		GM 3		GM 4		GM 5		GM 6	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004	1998	2004
EU-15	1,33	1,32	1,24	1,00	1,77	1,56	1,23	1,40	1,66	1,52	1,93	1,73
EU-10	0,95	1,09	0,90	0,82	0,62	0,78	0,75	1,12	0,54	0,75	0,48	0,59
ČR	1,14	1,03	0,97	0,84	0,72	0,63	0,78	0,97	0,62	0,69	0,35	0,30

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

V tabulce 2 zmiňovaný propad souhrnného ukazatele kvality správy pro EU-15 je způsoben následujícími změnami. Kvalita demokracie (GM 1) se téměř nezměnila, změnila se ovšem politická stabilita (GM 2) směrem k horšímu. Ke zhoršení došlo i u dalších dílčích ukazatelů a to zvýšením regulačního zatížení (GM5) a u výskytu korupčního jednání (GM 6). A tak jedinou pozitivní změnou je zlepšení kvality právního prostředí (GM 4), což v celkovém souhrnu ukazuje na již výše zmíněné zhoršené hodnocení celé EU-15. Naproti tomu se situace v nových členských zemích od EU-15 výrazně liší. V této skupině zemí se hodnocení s výjimkou politické stability výrazně zlepšilo ve všech sledovaných oblastech. Do jisté míry s tím nekoresponduje situace v České republice.

Česká republika byla podle projektu Government Matters v roce 2004 oproti roku 1998 zemí méně demokratickou, méně politicky stabilní s méně výkonnou vládou, zemí, která se úspěšně vypořádává s regulační zátěží mírně zvyšující kvalitu právního řádu. Za zdaleka nejvýznamnější problém, na který analýzy Světové banky v tomto projektu poukazují, je problém korupce. Korupční prostředí v ČR je v používaném intervalu hodnocení -2,5 až +2,5 hodnoceno nejnižší bodovou hodnotou ze všech ukazatelů a navíc se od posledního šetření v roce 2002 do roku 2004 ještě zhoršilo. Vývoj v jednotlivých oblastech v ČR v letech 1998 až 2004 dokumentuje tabulka 4.

Pro Českou republiku je možno z výše uvedeného udělat jeden dílčí poměrně nelichotivý závěr: ČR se chová jako stabilní demokracie, i když jí není v porovnání s většinou

<sup>5</sup> Rok 1998 je použit proto, že údaje za rok prvního šetření (1996) byly zpětně revidovány podle měnící se metodiky a nepokládáme je za plně srovnatelné.

zemí EU-15 a ve srovnání se zeměmi EU-8 se jeví jako země s nejmenším pozitivním posunem v hodnocených oblastech.

**Tabulka 4: Vývoj složek souhrnného indexu kvality správy pro ČR**

	1998	2000	2002	2004
GM 1 demokracie	1,14	0,99	0,90	1,03
GM 2 politická stabilita	0,97	0,84	1,07	0,84
GM 3 výkonnost vlády (efektivita)	0,72	0,70	0,72	0,63
GM 4 regulační kvalita	0,78	0,67	1,12	0,97
GM 5 kvalita správy	0,62	0,59	0,69	0,69
GM 6 korupce	0,35	0,40	0,36	0,30

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

V dalším textu se budeme zabývat v samostatných kapitolách jednotlivými složkami kvality správy podle konceptu Governance Matters.

### 3.2 Demokracie

Úroveň demokracie v jednotlivých zemích hodnotí v projektu Governance Matters subindex demokracie. Ten ukazuje kvalitu a postup demokratizačních postupů v oblasti politiky, práv občanů, lidských práv a nezávislosti médií. Při hodnocení kvality demokracie rozšíříme pohled na oblast ekonomické svobody, jako na stěžejní oblast demokratického systému, chápanou jako jednu ze základních institucionálních podmínek ekonomické výkonnosti. Využijeme k tomu pohledy na vnímání ekonomické svobody dvou nezávislých institucí zabývajících se touto problematikou a vydávajících pravidelně indexy ekonomické svobody – The Heritage Foundation a Fraser Institute. Dalším rozšiřujícím pohledem jsou vybrané údaje z World Competitiveness Yearbook IMD<sup>6</sup> (politické strany, veřejná správa a byrokracie) a Global Competitiveness Report WEF (důvěra v politiky).

**Tabulka 5: Subindex demokracie**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,22	1,18	1,20	1,26	1,23
EU-15	1,45	1,33	1,31	1,42	1,32
EU-10	0,87	0,95	1,03	1,03	1,09
EU-8	0,82	0,88	0,97	1,01	1,08
Česká republika	1,06	1,14	0,99	0,90	1,03

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Začněme základním pohledem na hodnoty a vývoj subindexu demokracie z projektu Government Matters. V tabulce 5 jsou uvedeny hodnoty tohoto subindexu za jednotlivé skupiny zemí – členění je stejné jak u souhrnného indexu. Rovněž je zachováno sledování v čase s připomenutím, že rok 1996 byl rokem přípravným, a proto bereme jako relevantní rok k zamyšlení nad dlouhodobějším vývojem rok 1998.

<sup>6</sup> V šetření IMD chybí 4 ekonomiky: Kypr, Litva, Lotyšsko a Malta. Z tohoto důvodu jsou průměry počítány běž těchto zemí, tj. jako průměr za 21 zemí v ukazateli EU-25 a průměr za 6 zemí v rámci ukazatele EU-10.

Tabulka 5 ukazuje vývoj demokratizačních procesů a mechanismů. Náskok zemí EU-15 s konsolidovaným demokratickým systémem před EU-10 je stále ještě značný, ale mezera mezi nimi se již snížila o více než polovinu (z 0,58 na 0,23). Za příčiny je možno považovat nejen rychlejší postup demokratizačních procesů v EU-10, ale i relativně konstantní úroveň demokracie ve vyspělých evropských zemích. Vývoj postavení České republiky (21. místo před Litvou, Kypr, Lotyšskem a Řeckem) je varující. Ztráta poměrně dobrého postavení (16.-18. místo v roce 1996) poukazuje na skutečnost, že snaha dospět ke standardní západoevropské demokracii není jednoznačně úspěšná. Mezi oběma krajními body sledovaného časového intervalu téměř nedošlo ke změně. Počáteční relativně dobrou pozici ČR ztratila a její náskok před EU-10 je zanedbatelný. Zajímavé je i srovnání s průměrem transformujících se zemí, za kterými ČR již zaostává, což nadále vypovídá o naší určité stagnaci v oblasti dalšího rozvoje kvality demokracie.

Základním doplňujícím materiálem jsou indexy ekonomické svobody. První z nich je index, který vydává Fraser Institut – FI (viz box 2), jenž je publikován v každoroční studii Economic Freedom of the World po více než třicet let (od roku 1970).

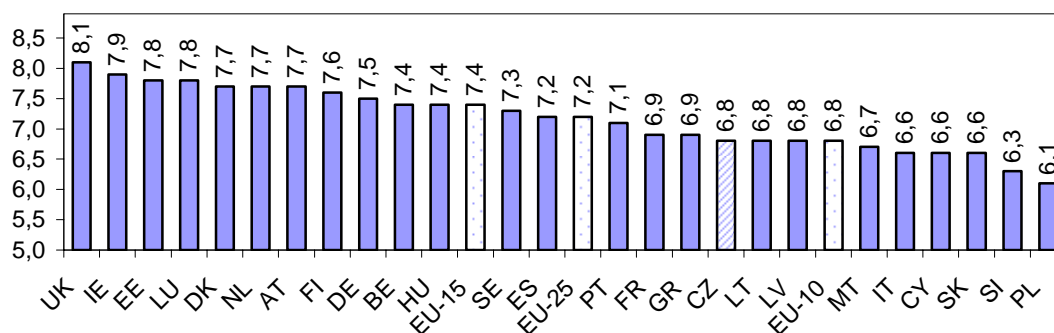
**Tabulka 6: Vývoj hodnot indexu ekonomické svobody podle Fraser Institute**

	1975	1985	1995	2000	2001	2002	2003
EU-25	5,7	5,9	6,5	7,0	7,1	7,2	7,2
EU-15	5,7	6,3	7,3	7,5	7,4	7,4	7,4
EU-10	..	..	5,4	6,3	6,6	6,8	6,8
Česká republika	..	..	5,9	6,8	6,8	6,7	6,8

Pramen: Fraser Institute (2005), vlastní úpravy.

Vývoj hodnoty indexu ekonomické svobody podle FI zmírňuje výše zmíněné nelichotivé postavení ČR. Index sice ukazuje na mezeru v uplatňování ekonomických svobod mezi novými a starými zeměmi EU, ale Česká republika je hodnocena na průměru zemí EU-10. Hodnoty pro všechny země EU-25 ukazuje obrázek 2.

**Obrázek 2: Hodnoty indexu ekonomické svobody FI v roce 2003**



Pramen: Fraser Institute (2005), vlastní úpravy.

**Box 2 – Metodologie Indexu ekonomické svobody Fraser Institute**

Index ekonomické svobody Fraser Institute (2005) je kompozitním ukazatelem konstruovaným z celkem 5 dílčích subindexů o 21 prvcích s celkem 38 ukazateli založenými jak na tvrdých, tak měkkých datech. Jde o tyto oblasti a jim odpovídající ukazatele:

- **velikost vlády** ukazuje, do jaké míry se země spoléhají na individuální volbu a trh v porovnání s politickým procesem alokace zdrojů. Velikost vlády hodnotí ukazatele podílu vládní spotřeby na celkové spotřebě, podíl transferů a dotací na HDP, podílu vládních aktivit a investic na celkových investicích a nejvyšší mezní daňové sazby;
- **právní řád a zajištění vlastnických práv** ukazuje, jak dokáže vláda chránit občany a jejich legálně získaný majetek. Hodnotí se nezávislost a nestrannost soudů, vymahatelnost smluv a zásahy do právního řádu a politického procesu;
- **přístup ke zdravým penězům** ukazuje na konzistentnost měnové politiky a zahrnuje růst nabídky peněz, růst inflace a přístup k zahraničním měnám;
- **svoboda v mezinárodní směně** se snaží pokrýt co nejširší oblast restrikcí v mezinárodním obchodě – cla, kvóty, skryté administrativní překážky, regulace měnového kurzu a kapitálových toků;
- **regulace úvěrového trhu, trhu práce a podnikání** je rozdělena do třech dílčích ukazatelů. *Regulace na úvěrovém trhu* zahrnuje podíl soukromého kapitálu v bankách a možnost vstupu zahraniční konkurence na domácí trh, sleduje podíl soukromých úvěrů a možnost regulace úrokové sazby. *Míra regulace trhu práce* odráží využívání minimální mzdy, regulaci najímání a propouštění pracovní síly, stanovování mezd na centrální úrovni (vliv odborů), výhodnost systému pro nezaměstnané a brannou povinnost. *Překážky pro podnikání* monitoruje legislativní omezení, cenovou kontrolu, byrokratické překážky a zpoždění či nelegální platby odrazující od podnikání.

Hodnoty jednotlivých ukazatelů nabývají hodnot od 0 do 10. Vyšší hodnota ukazatele znamená vyšší úroveň. Hodnoty za 5 základních oblastí jsou získány prostým průměrem dílčích hodnot. Fraser Institute spolupracuje při zjišťování indexu ekonomické svobody s více jak šedesáti organizacemi z celého světa a uvádí, že konstrukce jednotlivých ukazatelů je založena převážně na vyhodnocování běžně zveřejňovaných statistických údajů a je v menší míře doplněna o expertní odhady (cca z jedné třetiny).

Druhým indexem ekonomické svobody je index Heritage Foundation – HF (viz box 3) publikovaný od roku 1995, který ukazuje široké spektrum institucionálních faktorů, jež determinují ekonomickou svobodu. Ekonomická svoboda je definována jako chybějící vládní nátlak (donucení) nebo omezení vzhledem k produkci, rozdělování nebo spotřebě statků a služeb nad rámec nutné (nezbytné) potřeby občanů chránit a udržet si svou svobodu. Všechny země světa se dopouštějí určitého omezení nebo nátlaku – zdaněním nebo poskytováním veřejných statků – , ale nesmí překročit určitou minimální nutnou mez, která by omezovala lidskou svobodu. Přesto ale vlády i nad tento rámec omezují nebo donucují k určitému chování, produkci, spotřebě nebo distribuci, chování lidí se mění a většinou nikoli k lepšímu.

**Tabulka 7: Index ekonomické svobody Heritage Foundation**

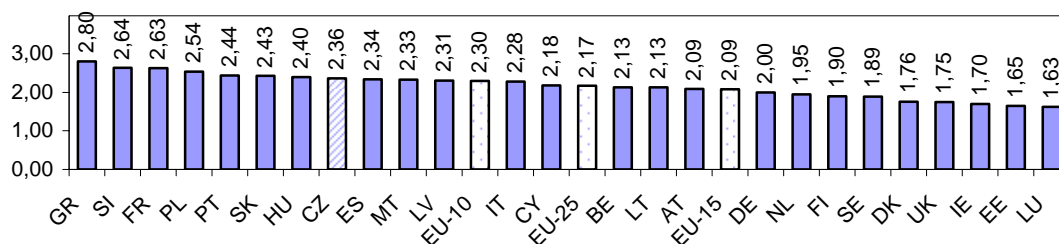
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25	2,60	2,50	2,47	2,43	2,40	2,26	2,26	2,23	2,21	2,17
EU-15	2,29	2,21	2,20	2,18	2,17	2,10	2,13	2,10	2,11	2,09
EU-10	3,05	2,94	2,88	2,80	2,73	2,48	2,46	2,43	2,38	2,30
Česká republika	2,33	2,29	2,43	2,14	2,20	2,10	2,29	2,35	2,39	2,36

Pramen: Heritage Foundation (2005).

Pohled na vývoj indexu ekonomické svobody zpracovaný HF na rozdíl od indexu FI potvrzuje do velké míry skutečnost nejen o zaostávání ČR, ale zejména o její strnulosti – hodnota indexu se v podstatě nemění. Mezera mezi EU-15 a EU-10 se ve sledovaném

období snižuje, vývoj indexu pro Českou republiku stagnuje a vzhledem k vývoji v ostatních transformujících se zemích znamená zaostávání ČR, která se tak řadí v evropském kontextu k zemím s nižší než průměrnou hodnotou. To ostatně dokumentuje i situace zobrazená na obrázku 3, kde za pozornost stojí i postavení Estonska a Francie. Pozoruhodná je ještě skutečnost, že z celkového počtu 25 hodnocených zemí je jako svobodné hodnoceno jen osm zemí.

**Obrázek 3: Index ekonomické svobody HF v roce 2005**



Pramen: Heritage Foundation (2005), vlastní úpravy.

### Box 3 – Metodologie indexu ekonomické svobody Heritage Foundation

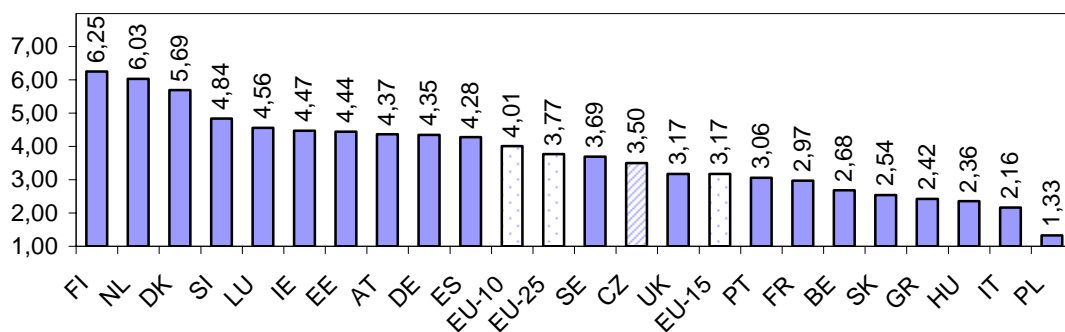
Index ekonomické svobody Heritage Foundation (2005) definuje ekonomickou svobodu jako zasahování vlády do přirozeného ekonomického vývoje v následujících deseti oblastech, které zároveň představují hodnocené faktory, z nichž se celkový index skládá. Jsou to tyto oblasti:

- obchodní politika** je hodnocena váženou průměrnou celní sazbou, necelními překážkami a korupcí v celních službách,
- vládní fiskální břemeno** je vyjádřeno nejvyšší daňovou sazbou u fyzických i právnických osob a výší vládních výdajů,
- vládní zásahy do ekonomiky** jsou hodnocené podílem spotřeby vlády na celkové spotřebě, podílem státního vlastnictví podniků a s tím souvisejícími vládní příjmy, velikostí produkce vládního sektoru,
- měnová politika** je měřena jako průměrná míra inflace za období deseti let,
- kapitálové toky a zahraniční investice** zahrnují omezení zahraničního vlastnictví podniků a půdy, rovné postavení zahraničních a domácích podniků před zákonem, omezení repatriace výnosů a dostupnost lokálního financování pro zahraniční podniky,
- bankovníctví a finance** hodnotí státní vlastnictví bank, omezení působení zahraničních bank, vládní zásahy do alokace úvěrů, vládní regulace a omezení nabídky finančních služeb a produktů,
- mzdy a ceny** vycházejí ze zákonů o minimální mzdě, vládní cenové a mzdové regulace a dotace podniků firmám,
- vlastnická práva** zahrnují svobodu soudního systému, zákonné vymezení smluv, vyvlastňování majetku, korupci v soudnictví, odklady soudních rozhodnutí a ochranu soukromého vlastnictví,
- regulace** zahrnují náročnost získání povolení k podnikatelské činnosti a její regulaci, korupci byrokracie, regulaci trhu práce a dále oblast bezpečnosti, zdraví a životního prostředí,
- černý trh** monitoruje pašeráctví, pirátství duševního vlastnictví, produkci výrobků a služeb a nabídku výrobních faktorů na černém trhu.

Váha všech deseti faktorů je stejná. Každý z ukazatelů může nabývat hodnot od 1 do 5. Hodnota 1 je takové ekonomické prostředí nebo soubor politik, které neohrožují ekonomickou svobodu, zatímco hodnota 5 znamená soubor takových politik, které ekonomickou svobodu závažně ohrožují a narušují. Země jsou rozděleny do čtyř základních skupin: svobodné (s hodnotou indexu 1,00 až 1,99), převážně svobodné (2,00 až 2,99), převážně nesvobodné (3,00 až 3,99) a represivní (4,00 a více). Do souboru hodnocených zemí bylo v roce 2005 zahrnuto celkem 161 zemí. V oblastech 5 až 9 jsou využívány expertní odhady, v oblastech 1 až 4 a 10 běžně přístupná statistická data.

Jako další doplňující pohled jsou použita dvě vybraná hodnocení efektivnosti vlády, publikovaná v rámci ročenky konkurenceschopnosti Mezinárodního institutu pro rozvoj managementu v Lausanne (IMD), a to v rámci kapitoly hodnocení efektivnosti vlády. Jde o hodnocení, nakolik je veřejná správa závislá na politických tlacích (viz obrázek 4) a jak politické strany využívají ekonomických příležitostí (viz obrázek 5) s tím, že na škále od jednoho do sedmi bodů znamená vyšší hodnota lepší hodnocení (hodnocení 7: strany maximálně využívají ekonomických příležitostí a veřejná správa je zcela nezávislá na politických tlacích).

**Obrázek 4: Nezávislost veřejné správy na politickém ovlivňování**

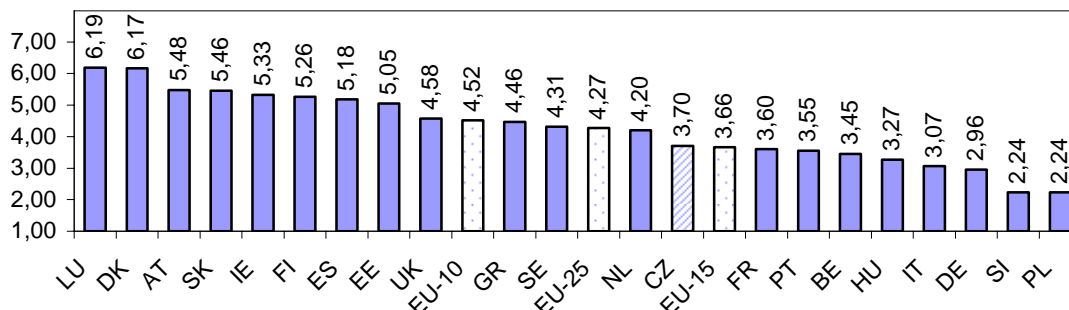


Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.

Údaje na obrázku 4 dokumentují již výše uvedené skutečnosti o postavení ČR, poukazují však i na některé další zajímavé skutečnosti. Např., že u tohoto ukazatele je průměr EU-10 nad průměrem EU-15 a že mezi země s velkou mírou závislosti na politickém ovlivňování (s ukazatelem pod 3,5 bodu) se řadí Velká Británie, Francie a Belgie. Česká republika potvrzuje své průměrné postavení i zaostávání za rozvinutějšími zeměmi.

Rovněž v hodnocení využívání ekonomických výzev politickými stranami dospějeme k téměř totožnému závěru jako u předešlého příkladu. Hodnocení České republiky je na úrovni průměru, figurujeme mezi vyšším průměrem EU-10 a nižším EU-15.

**Obrázek 5: Politické strany a využívání ekonomických příležitostí (výzev)**



Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.



### 3.3 Politická stabilita

Ukazatel politické stability odráží potenciální možnost jejího porušení a monitoruje možnosti užívání násilí ve sledovaných zemích, které mohou vzniknout z celé řady příčin (od hrozby vojenského převratu přes vyřizování osobních účtů na politické scéně a hrozby občanské války až po hrozbu extremismu a terorismu). Jako doplňující ukazatele použijeme indexy politického rizika vydávané Political Risk Service Group (PRSG) a ukazatele riziko politické nestability z šetření IMD 2004.

Výchozím hodnotícím pohledem je subindex politické stability z projektu Governance Matters, jehož vývoj a hodnoty jsou obsaženy v tabulce 8.

**Tabulka 8: Subindex politické stability**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,01	1,10	1,10	1,09	0,93
EU-15	1,15	1,24	1,30	1,14	1,00
EU-10	0,80	0,90	0,80	1,01	0,82
EU-8	0,82	0,89	0,78	1,03	0,80
Česká republika	1,08	0,97	0,84	1,07	0,84

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Z tabulky je opět jasně patrný rozdíl mezi vyspělými evropskými státy s konsolidovaným politickým systémem a bývalými kandidátskými zeměmi. Přesto ale pokud se podíváme na průměry EU-15 a EU-10, pouze v bývalých kandidátských zemích došlo i přes určitý pokles hodnoty indexu v posledních letech k určitému pokroku a dohánění vyspělé Evropy. Je otázkou, proč k tomu došlo. Vyloučíme-li možnost hrozby občanské války či vojenského převratu, je faktorem, který výrazně ukazatel snížil, hrozba terorismu. Pokles indexu je patrný jak v roce 2002 v EU-15, tak v roce 2004, kdy již postihl celou Evropu.

Z tohoto pohledu by se mohlo zdát, že k žádnému pokroku nedošlo a byl pouze protěžován ukazatel terorismu. Toto vysvětlení je pouze částečné. Je pravda, že země, které se více angažují v globálním boji proti terorismu, citlivěji vnímají jeho nebezpečí (zejména v případě Velké Británie). Na druhé straně pokles indexu je také způsoben celou řadou dalších vlivů – politickou nestabilitou, skandály na politické scéně a vnitřními konflikty (Itálie, Polsko) či nárůstem extremismu na obou křídlech politického spektra. V tomto porovnání si Česká republika oproti subindexu demokracie stojí o něco lépe (19. pozice v roce 2004), ale svou výhodnou pozici z poloviny 90. let opět ztratila (13. místo v roce 1996).

Jako doplňující pohled jsme zvolili **indexy politického rizika** zpracovávané společností PRSG (viz box 4). Index hodnocení politického rizika (viz Howell, 2001) je publikován již od roku 1980 a hodnotí (v poslední době i předpovídá) kromě politických rizik také rizika finanční a ekonomická. Index obsahuje 22 prvků rozdělených do tří výše uvedených oblastí. Politické riziko je posuzováno podle 12 hledisek a maximální hodnota ukazatele je 100 (bez rizika) a naopak hodnota nula znamená maximální riziko (zbylá dvě rizika jsou hodnocena maximálně 50 body). Celkový součet bodů je pak vydělen dvěma a je stanoveno pořadí zemí podle hodnoty souhrnného indexu od zemí s malým rizikem (100-80) až po země s velmi vysokým rizikem (49,9-0). Hodnocení politického

rizika se provádí na základě subjektivních analýz, expertních odhadů a přístupných informací, zatímco hodnocení finančního a ekonomického rizika se provádí výhradně na základě objektivních dat. Celkový počet hodnocených zemí je 140 a na jeho konstrukci spolupracuje PRSG s celou řadou světově uznávaných agentur.

#### Box 4: Metodologie PRSG – hodnocení politického rizika

Hodnocení politického rizika (Political Risk Rating – PRR) obsahuje 12 ukazatelů sociálních a politických aspektů. Každý má určenu maximální hodnotu (tzv. rizikové body), přičemž výsledek blízký se maximu (100) indikuje nízké potenciální riziko, nízké hodnoty (0) riziko vysoké. Oblasti politického rizika a jim odpovídající body ukazuje následující přehled:

- **stabilita vlády (A)** - měří se její schopnost plnit vládní program a také schopnost zůstat v úřadě po celé volební období. Obsahuje subindexy vládní soudržnosti, legislativní síly a všeobecné podpory vlády (12 b.);
- **socioekonomické podmínky (B)** jsou chápány jako veřejná spokojenost nebo nespokojenost s vládní hospodářskou politikou. Obecně lze říci, že čím větší je veřejná nespokojenost s politikou vlády, tím větší je možnost, že vláda změní směr své politiky nebo padne. Socioekonomické podmínky berou v úvahu zejména faktory jako jsou nezaměstnanost, spotřebitelská věrnost a chudoba (12 b.);
- **investiční profil (C)** měří postoj vlády k vnitřnímu investování a ukazuje rizika, která nejsou postižena politickými, ekonomickými nebo finančními riziky. Je složen ze tří dílčích složek: riziko vyvlastnění, repatriace zisků, zpoždění plateb (12 b.);
- **vnitřní konflikt (D)** hodnotí politické násilí v zemi a jeho současný nebo potenciální dopad na vládu. Nejvyšších bodů dosahují země, kde není ozbrojená opozice a vláda netrpí svévolné násilí, ať přímé či nepřímé vůči vlastnímu lidu. Zahrnuje ukazatele občanské války, terorismu/politického násilí a občanských nepokojů (12 b.);
- **vnější konflikt (E)** hodnotí obranné i útočné riziko. Zahrnuje celou škálu možností počínaje nenásilným externím tlakem (diplomatický nátlak, odmítnutí pomoci, obchodní omezení a embargo, geopolitické spory, sankce) a konče ozbrojenými hrozbami, přestřelkami na hranicích až samotnou válkou. Zahrnuje ukazatele války, přeshraničního konfliktu a zahraničního tlaku (12 b.);
- **korupce (F)** se hodnotí pouze v rámci politického systému kde způsobuje vnitřní politickou nestabilitu. Nejčastější korupce v podnikání je finančního rázu, kdy jsou poptávány peníze za dovozní a vývozní licence, úvěry, policejní ochranu, daňové úlevy (6 b.);
- **funkce armády v politice (G)** je založena na faktu, že armádu nikdo nevolí. Proto její zapojení do politiky i v minimální míře snižuje demokratickou zodpovědnost (6 b.);
- **náboženská napětí (H)** mohou pramenit z dominance jednoho náboženství vládních kruhů nebo společnosti, přičemž ostatní náboženské skupiny se snaží tuto nadvládu změnit pomocí občanské války pramenící z náboženských, sociálních i politických důvodů. Vláda by proto měla zajistit náboženskou svobodu, ve které různé náboženské skupiny najdou vlastní identitu (6 b.);
- **právo a pořádek (I)** jsou hodnoceny zvlášť, přičemž obojí může mít maximálně 3 body. Právem se rozumí síla a nestrannost právního systému, pořádkem pak hodnocení dodržování zákonů občany. Země může obdržet 3 body za právní systém, ale zároveň 1 bod za pořádek, pokud jsou zákony ignorovány (6 b.);
- **etnické napětí (J)** se měří stupněm napětí v rámci národnostních, rasových nebo jazykových skupin. Etnické napětí je tím vyšší, čím více netolerantní a neschopné kompromisu tyto skupiny jsou (6 b.);
- **demokratická odpovědnost (K)** měří odpovědnost vlády ke svým voličům. Čím méně je odpovědná, tím raději budou lidé, pokud odstoupí – mírově v demokratických zemích a násilně v nedemokratických. V rámci tohoto ukazatele se rozlišují tyto typy demokracie: obměňující se demokracie, převažující demokracie, stát s de facto jednou stranou, stát s de jure jednou stranou, autarkie (6 b.);
- **kvalita byrokracie (L)** je hodnocena na základě předpokladu, že institucionální síla a kvalita byrokracie minimalizuje požadavky na revizi a kontrolu při výměně vlády. Proto dobrých výsledků dosahuje byrokracie, která má sílu a znalosti fungovat neohledně na změnu politických preferencí a výměnu vlády. Nízký počet bodů dostávají země, kde změna vlády vede k drastickým změnám v byrokracii, která není schopna kvalitně fungovat (4 b.);

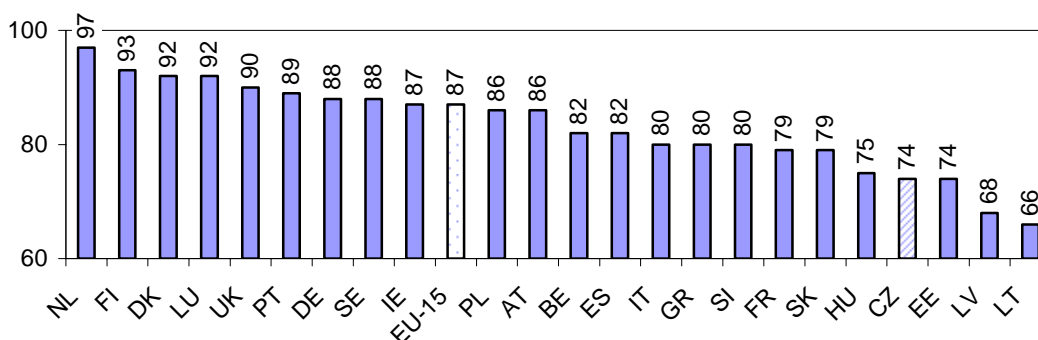
V tabulce 9 jsou uvedeny jak celkové hodnocení politické stability, tak i jednotlivé její složky zjišťované PRSG. Průměrné hodnoty politického rizika za členské země EU (bez Malty a Kypru) jsou uvedeny na obrázku 6. Jakkoli jsou země EU-8 hodnoceny hůře než staré země Evropské unie, dá se konstatovat, že EU sdružuje země politicky stabilní.

**Tabulka 9: Složky politického rizika (rok 2003)**

	PR	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
EU-15	87	11	9	10	11	11	5	6	6	5	5	6	4
Česká republika	74	7	7	8	11	9	4	6	6	5	3	5	3

Pramen: Howell (2001), vlastní úprava.

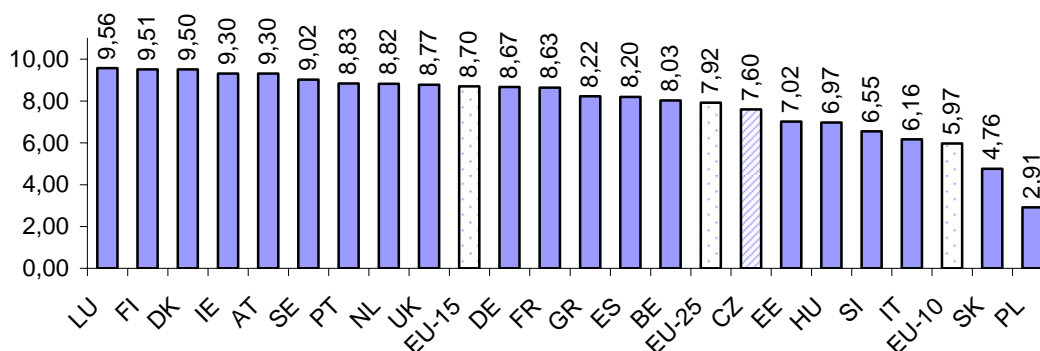
**Obrázek 6: Hodnoty politického rizika (rok 2003)**



Pramen: Howell (2001), vlastní úprava.

Detailnější pohled na složky politického rizika přináší některá překvapení, ale i některé varovné signály. K překvapením je možno počítat poměrně malý odstup ČR za EU-15 v ukazateli korupce a zejména velkou mezeru u vnějšího konfliktu, řekněme, že asi nezaslouženou. K varujícím ukazatelům patří stabilita vlády, která zahrnuje kromě předčasných voleb i důvěru občanů ve vládu. Ta se promítá i do hodnocení socioekonomických podmínek vyjadřujících nespokojenost občanů s politikou. Vztah k menšinám, nedostatečná odpovědnost a nízká kvalita byrokracie pak jen doplňují negativní stránky demokratického vývoje v České republice

**Obrázek 7: Riziko politické nestability**



Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.

Závěrečným doplňujícím faktorem je hodnocení IMD hledající odpověď na otázku, zda je politické riziko ve formě politické nestability vysoké či nikoliv. Hodnocení 10 znamená nízké riziko a nula vysoké riziko. Výsledky jsou shrnuty na obrázku 7. Logické je, že tato rizika jsou vyšší u tranzitivních ekonomik, kde demokratické principy nejsou společností ještě dostatečně vstřebány a zažity. Česká republika je sice nad průměrem EU-10, ale ten je výrazně ovlivněn negativním hodnocením Polska (2,91) a Slovenska (4,76). Dá se tedy konstatovat, že země s hodnotou indexu nad úrovní sedmi bodů je možno považovat za politicky stabilní, což ČR (7,60) splňuje.

### 3.4 Vládní efektivita

Subindex vládní efektivity zahrnuje celou řadu proměnných týkajících se převážně kvality byrokracie a služeb veřejného sektoru. Při vývoji v čase se mezera mezi EU-15 a EU-10 sice snižuje, nikoli však výrazně. Z toho je patrné, že efektivita vlády je v bývalých kandidátských zemích závažným přetrvávajícím problémem. Zatímco vyspělé země bojují s rozsáhlým byrokratickým aparátem, země EU-10 vedle toho bojují s neefektivní byrokracií, špatnou strukturou veřejných výdajů a institucionálním selháváním a kvalita veřejných služeb stále zaostává. Česká republika ve sledovaném období neudělala výraznější posun, čímž ztratila svůj náskok jak před EU-10, tak EU-8 a v dnešní době je její postavení horší ve srovnání s průměrem těchto zemí. Pád na konec pořadí (23. místo před Itálií a Polskem) jen dokládá špatnou výkonnost administrativního aparátu, řadu zpoždění a mnoho institucionálních selhání spojených s aktivitami státu a veřejného sektoru. To se odráží i ve špatném řízení narůstajícího veřejného dluhu, nepružnosti prosazování a realizování změn ve veřejných politikách a korupci ve státní administrativě.

**Tabulka 10: Subindex vládní efektivity**

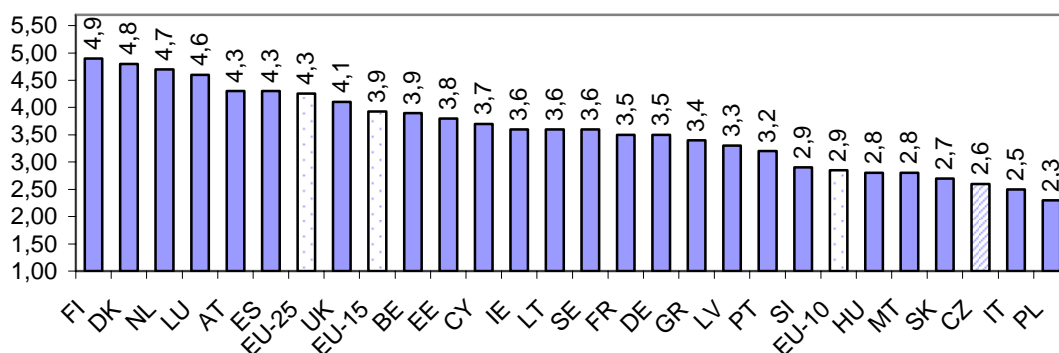
	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,29	1,31	1,25	1,36	1,25
EU-15	1,74	1,77	1,64	1,74	1,56
EU-10	0,62	0,62	0,66	0,79	0,78
EU-8	0,45	0,49	0,59	0,71	0,72
Česká republika	0,78	0,72	0,70	0,72	0,63

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

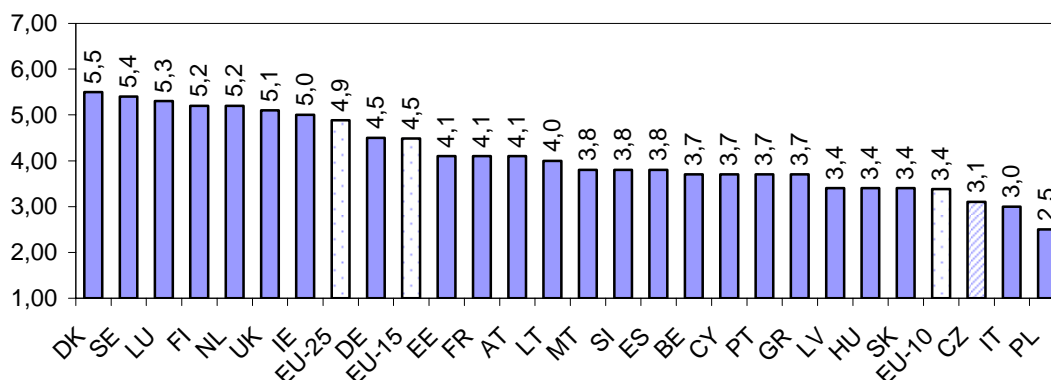
Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Doplňující ukazatele jsme čerpali ze dvou zdrojů: z Global Competitiveness Report 2004-2005 vydávaného Světovým ekonomickým fórem a z údajů publikovaných v World Competitiveness Yearbook 2004 IMD. Z prvního zdroje jsou to indexy hodnotící plýtvání veřejnými zdroji a transparentnost rozhodování vlády, jejichž hodnoty jsou zachyceny na obrázku 8 a 9. V prvním případě se hodnotí, zda veřejné výdaje v ekonomice jsou vydávány za nezbytné zboží a služby, které nejsou poskytované trhem (hodnota 7) nebo je veřejnými výdaji plýtváno (hodnota 1). V druhém pak jak jsou firmy dostatečně (hodnota 7) nebo nedostatečně (hodnota 1) informovány vládou o změně politik či regulací.

Jak vyplývá z obrázků, v obou případech je postavení České republiky, mírně řečeno, nelichotivé. Naše vláda je hodnocena jako rozmařilá a netransparentní. Umístění v obou případech na 23. místě jen před Itálií a Polskem potvrzuje hodnocení v Governance Matters.

**Obrázek 8: Plýtvání veřejnými zdroji**

Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

**Obrázek 9: Transparentnost rozhodování vlády**

Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

Pro další argumentaci jsme vybrali čtyři ukazatele IMD hodnotící adaptabilitu vlády, efektivnost vládních rozhodnutí a transparentnost vlády a dáváme je do kontrastu s hodnocením politiky centrální banky (viz tabulka 11).

**Tabulka 11: Rozšiřující ukazatele efektivnosti vládnutí v roce 2004**

	Politika centrální banky	Adaptabilita	Vládní rozhodnutí	Transparentnost vlády
EU-25	6,24	4,32	4,61	4,94
EU-15	6,44	4,42	4,97	5,36
EU-10	5,74	4,08	3,72	3,88
Česká republika	6,26 (37)	3,40 (48)	3,40 (46)	3,60 (48)

Poznámka: Data z IMD neobsahují výsledky za Kypr, Litvu, Lotyšsko a Maltu a průměry jsou počítány bez těchto zemí. Údaj v závorce vyjadřuje pořadí ČR v souboru 104 zemí.

Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.

Ve všech hodnocených oblastech je česká vláda hodnocena velmi negativně, ve všech případech je její bodové hodnocení horší než je průměr EU-10, který zejména u vládních rozhodnutí a transparentnosti vládní politiky je výrazně pod hodnocením EU-15. Zajímavé je hodnocení centrální banky, které sice nemá s vládní efektivitou pranic společného, ale které ukazuje, že i v českém prostředí je možno vybudovat organizaci srovnatelnou s obdobnými organizacemi ve vyspělých státech.

### 3.5 Regulační kvalita

Míra regulace a její kvalita patří k základním institucionálním charakteristikám. Z tohoto důvodu je sledování regulační kvality významným signálem pro hospodářskou politiku při sledování cíle zvyšování konkurenceschopnosti, kde obecně platí shoda o nezbytnosti regulace, ale regulace nebrání svobodnému podnikání. Subindex regulačního břemene GM hodnotí kvalitu regulačních opatření, nikoliv však míru regulace (viz tabulka 12).

**Tabulka 12: Subindex regulačního břemene**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,10	1,03	1,11	1,36	1,29
EU-15	1,41	1,23	1,36	1,58	1,40
EU-10	0,63	0,75	0,74	1,03	1,12
EU-8	0,67	0,72	0,73	0,99	1,08
Česká republika	1,18	0,78	0,67	1,12	0,97

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Tabulka jasně ukazuje, jak dohánějí země EU-10 staré členy EU z počátečního rozdílu 0,78 v roce 1996 na 0,28 v roce 2004. Přes toto výrazné zlepšení přetrvává stále řada problémů – přeregulovanost některých sektorů, netransparentní a komplikovaný daňový systém, tržně nekonformní aktivity na dílčích trzích. Navíc je třeba vidět, že ve světovém měřítku je vlastně celá Evropa přeregulovaná.

Situace v České republice není nijak oslnivá a dobrá výchozí pozice se začala silně zhoršovat (pokles ze 13. na 19. místo). Až po roce 2000 dochází k určitým zlepšením – došlo k prodeji největších bank a firem s majoritním podílem státu, snížení sazby DPH a některým úpravám na dílčích trzích (telekomunikace, energetika). I přes tato zlepšení, zůstává podle subindexu ČR prakticky na stejné hodnotě jako před osmi lety, jen pozice ČR se zhoršila na konečnou dvacátou příčku. Jako přetrvávající problém je hodnocena regulace trhu práce, regulace nájemného a cen energií, což může nadále vést ke zhoršování pozice ekonomiky.

Mezi doplňkové ukazatele regulační kvality jsme zařadili ukazatele ze tří zdrojů, z Global Competitiveness Report 2004-2005 vydávaného Světovým ekonomickým fórem, z údajů publikovaných v World Competitiveness Yearbook 2004 IMD a hodnocení regulace Fraser Institutem v Economic Freedom in the World 2005. Z prvního zdroje jsou to indexy státní regulace<sup>7</sup> a překážky v podnikání, z druhého jde o otázky cenové kontroly, regulace trhu práce a právní regulace. Z indexu ekonomické svobody FI jsou to údaje o regulaci úvěrového trhu, regulaci trhu práce a obchodní regulaci. Tabulka 13 shrnuje údaje z IMD.

Data z IMD ukazují na rozdílnou kvalitu regulačního prostředí v různých oblastech v celé Evropské unii. Ceny jsou v podstatě deregulované a Česká republika je hodnocena nejen nad průměrem EU-10, ale i nad průměrem EU-15. Navíc mezera mezi starými a novými členskými zeměmi není významná. Totéž platí o regulaci na trhu práce, ovšem na zcela jiné úrovni. Indexy svědčí o tom, že podmínky na trhu práce jsou v celé

<sup>7</sup> Kromě státní regulace publikuje WEF také indexy místní regulace, které se však od indexů státní regulace příliš neliší.

Evropě přeregulované a rozdíl větší jak tři a půl bodu v hodnocení České republiky mezi cenovou regulací a regulací na trhu práce je toho jen smutným dokladem. Navíc je zajímavé, že země EU-10 mají méně regulované trhy práce než země EU-15. V právní regulaci finančního sektoru je situace celkově uspokojivá, v mírném zaostávání EU-10 za EU-15 hraje Česká republika roli spíše progresivní. Přesto jsou finanční trhy v Evropě více regulované ve světovém měřítku, o čemž svědčí pořadí České republiky v celkovém vzorku 60 zemí. Zatímco v cenové kontrole je to místo 11., u regulace trhu práce 32. a u regulace finančních trhů dokonce až 38.

**Tabulka 13: Doplnující ukazatele regulační kvality v roce 2004**

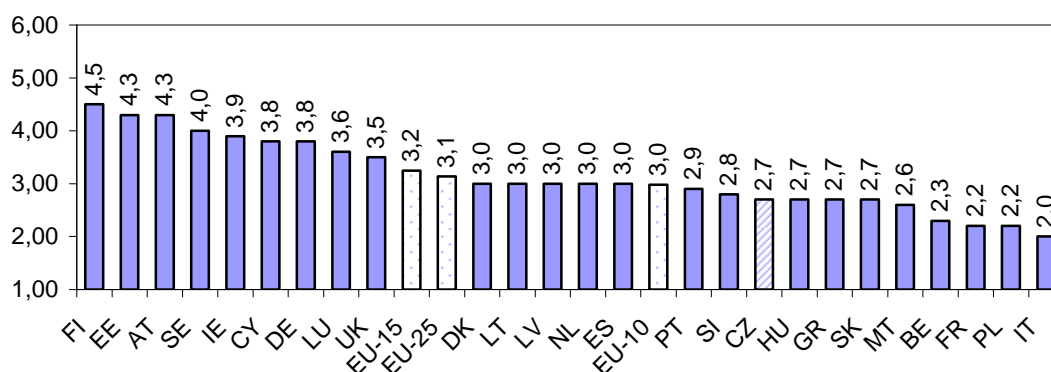
	Cenová kontrola	Regulace na trhu práce	Právní regulace finančních institucí
EU-25	7,07	4,32	6,86
EU-15	7,21	4,20	7,17
EU-10	6,75	4,63	6,09
Česká republika	7,65 (11)	4,05 (32)	6,25 (38)

Poznámka: Data z IMD neobsahují výsledky za Kypr, Litvu, Lotyšsko a Maltu a průměry jsou počítány bez těchto zemí. Údaj v závorce vyjadřuje pořadí ČR v souboru 104 zemí.

Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.

Na obrázku 10 je zachycena na sedmibodové škále odpověď na otázku, jak těžké je přizpůsobit se státním (centrálním) regulacím, kde hodnota 1 značí, že je to obtížné a hodnota 7 že nikoliv. Zde je mezer mezi starými a novými zeměmi EU výrazně ovlivněna situací v Pobaltí, kde zejména Estonsko svým druhým místem a zejména hodnocením o více jak jeden bod vyšším než je průměr EU-15 tuto mezeru výrazně ovlivňuje. Navíc do skupiny zemí s vysokou regulací patří spolu s Polskem překvapivě i Belgie a Francie; Itálie je dokonce hodnocena nejhůř. Přesto mezer mezi EU-15 a EU-10 zůstává, není však výrazná. Postavení České republiky je ovšem pod průměrem nových členských zemí.

**Obrázek 10: Státní regulace**

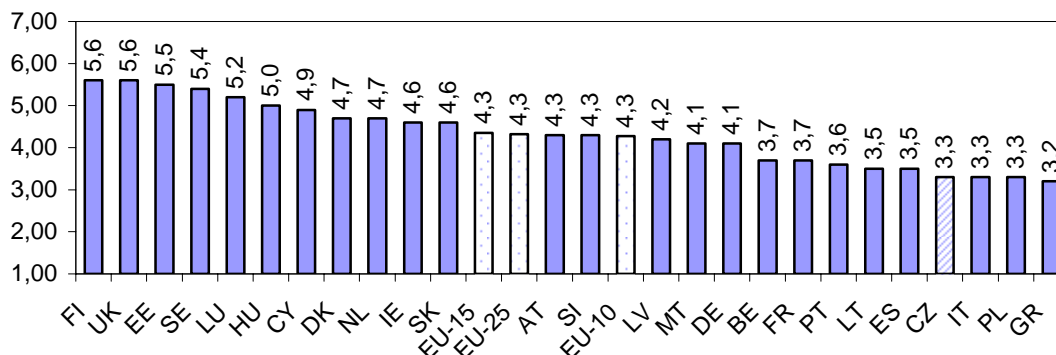


Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

Na obrázku 11 je vyhodnocena odpověď na otázku, zda začít podnikat je jednoduché (hodnota 7) nebo obtížné (hodnota 1). Průměry EU-15 a EU-10 se výrazně neliší, hodnoty indexu ale rozdělují země do třech skupin. Do nejvyšší s hodnocením od pěti bodů výše patří z tranzitivních ekonomik tradičně Estonsko a překvapivě Maďarsko, do nej-

nižší, s hodnocením méně než čtyři body, spadá i Česká republika, hodnocená 3,30 body. Horší v EU-25 je již jen Řecko.

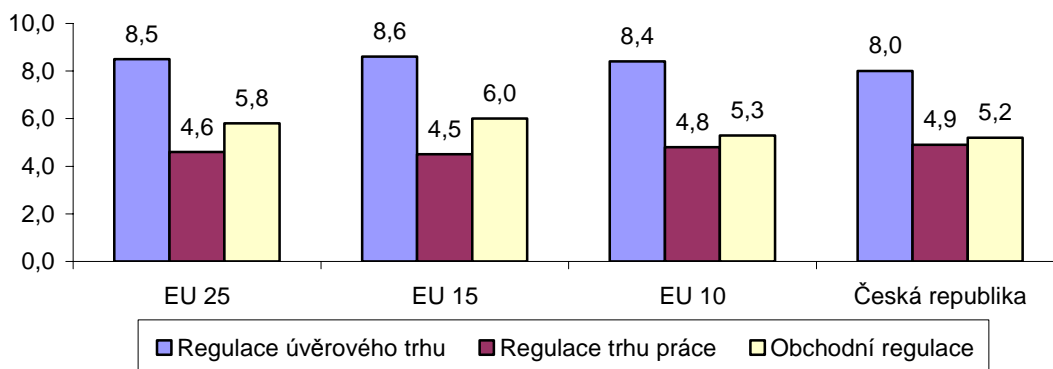
**Obrázek 11: Překážky podnikání**



Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

Jako poslední doplňující materiál jsme zvolili hodnocení, které je součástí indexu ekonomické svobody zpracovávané Fraser Institutem. V oblasti svobodu omezující regulace hodnotí FI tři složky: regulaci úvěrového trhu, regulaci na trhu práce a obchodní regulaci. Na obrázku 12 jsou srovnány tyto tři složky regulace v souhrnech za EU-25, EU-15, EU-10 a Českou republiku. Toto srovnání ve velké míře potvrzuje již výše uvedená konstatování.

**Obrázek 12: Regulace omezující svobodu podle Fraser Institute**



Pramen: Fraser Institute (2005), vlastní úprava.

### 3.6 Právní řád

Výstavba právního řádu je jednou z nejdůležitějších institucionálních charakteristik moderních společností. Vymezení základních formálních pravidel právním řádem vytváří mantinely, ve kterých se má chování ekonomických subjektů pohybovat. Subindex kvality právního řádu GM zahrnuje hlavně míru ochrany vlastnických práv a schopnost vymáhat smlouvy.

Ukazatele institucionálních interakcí jsou v EU-15 považovány za poměrně bezproblémové. Ukazatel kvality právního řádu i přes zhoršení indexu v posledních čtyřech letech podporuje tvrzení, že vyspělé země se vyznačují konsolidovaným politickým a právním



systémem. Toto zhoršení by se mohlo týkat některých zákonných opatření zaměřených na boj proti terorismu. EU-10 svou velikou ztrátu dohání zkvalitňováním legislativy zejména v duchu *acquis communautaire* spojených se vstupem do EU. Původní rozdíl 1,33 klesl v posledním roce šetření na 0,77, ale přesto je tento rozdíl stále výrazný. Česká republika hodnotu svého indexu drží na téměř neměnné úrovni, opustila svou 17. pozici z počátku období a končí s mírným nárůstem před Kyprem a Polskem. Dlouhodobě je kvalita právního prostředí v ČR hodnocena jako jeden z nejzávažnějších institucionálních problémů.

**Tabulka 14: Subindex kvality právního řádu**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,14	1,21	1,25	1,22	1,21
EU-15	1,67	1,66	1,67	1,56	1,52
EU-10	0,34	0,54	0,62	0,70	0,75
EU-8	0,35	0,48	0,55	0,65	0,68
Česká republika	0,64	0,62	0,59	0,69	0,69

Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Prvním doplňujícím zdrojem v hodnocení kvality právního prostředí jsou materiály EBRD, která v roce 2005 zveřejnila *Composite Country Law Index* a také vydala rating tranzitivních ekonomik, který ukazuje míru souladu právních řádů tranzitivních ekonomik s legislativními principy *corporate governance* OECD. *Composite Country Law Index* hodnotí všeobecnou úroveň komerčního a finančního práva (viz box 7).

#### **Box 7- Composite Country Law Index**

EBRD v polovině devadesátých let vyvinula snahu nějakým způsobem měřit a ohodnotit vývoj klíčových ukazatelů v oblasti práva ve srovnání s mezinárodními nebo harmonizovanými normami (2005). Hodnocení ukazuje, čeho již bylo nebo teprve má být dosaženo, dlouhodobé problémy čekající na reformu práva a jaké jsou největší problémy tranzitivních ekonomik. Výsledky také mohou být použity jako jedno z hledisek hodnocení rizikovosti investic v ekonomice. Dosud bylo hodnoceno několik oblastí:

- kapitálové trhy a hodnocení *corporate governance*,
- koncese a licence,
- hodnocení nesolventnosti,
- regionální studie zabezpečených transakcí,
- hodnocení trhů s cennými papíry.

Studie většinou využívá pětibodovou škálu souladu právní úpravy v dané oblasti s mezinárodními standardy: od velmi vysoké, přes vysokou, střední, nízkou až po velmi nízkou. Studie jsou prozatím sestavovány nárůzově a týkají se pouze tranzitivních zemí.

Výzkumy jsou prováděny hlavně mezi advokáty, pracovníky akademické sféry a úřady zabývajícími se právními reformami. Hodnocení je prováděno na stupnici od 1 do 4+ a to jak z hlediska rozsahu, tak i co do efektivity komerčních i finančních zákonů a staví zejména na vnímání odborníků než na objektivním hodnocení zákonů. EBRD pak reviduje a porovnává tato vnímání se svými zkušenostmi jako účastníka právního systému. V některých případech je právě jako bérná mince mezi navzájem konkurujícími si či odporujícími názory bráno hodnocení EBRD.

V roce 2005 EBRD zveřejnila kompozitní index práva, který hodnotí vývoj obchodního a finančního práva v tranzitivních ekonomikách ve škále 0 až 100. Hodnota 100 je brána jako dosažení evropského standardu. Index se skládá ze dvou hodnocení – kvalita kodifikovaného práva a efektivity jeho realizace – tedy stav komerčního a finančního práva.

**Tabulka 15: Soulad právních řádů tranzitivních ekonomik s legislativními principy OECD**

Velmi vysoký soulad	žádná země
Vysoký soulad	Arménie, Bývalá republika Jugoslávie, Kazachstán, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Makedonie, Moldávie, Polsko a Rusko
Střední soulad	Albánie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Chorvatsko, Kirgizská republika, Srbsko a Černá hora, Slovensko, Slovinsko a Uzbekistán
Nízký soulad	Bosna a Hercegovina, Gruzie, Rumunsko a Turkmenistán
Velmi nízký soulad	Ázerbajdžán, Bělorusko, Tádžikistán a Ukrajina

Pramen: EBRD (2005).

Komentovat tuto tabulku jinak než že je jen potvrzením výše uvedených konstatování o (ne)kvalitě českého práva snad ani nelze. Zarážející je ovšem skutečnost, že vyššího souladu dosahují země jako Rusko, Arménie či Kazachstán. Údaje v tabulce 16 dělí země EU-8 do dvou skupin, v té lepší je Litva, Lotyšsko, Maďarsko a poměrně překvapivě i Polsko, v té druhé naopak překvapivě Estonsko a dále kromě ČR i Slovinsko a Slovensko.

**Tabulka 16: Všeobecná úroveň komerčního a finančního práva tranzitivních zemí EU v roce 2005**

HU	EE	SI	LT	LV	CZ	SK	PL
68	66	65	64	62	61	60	58

Pramen: EBRD (2005).

Dalším rozšiřujícím hodnocením jsou ukazatele právní kvality vybrané z šetření IMD. Jde jednak o to, do jaké míry současný právní rámec omezuje nebo podporuje konkurenci podniků, což shrnuje sloupec **právní rámec**, jednak jak stejný problém řeší nově přijímaná legislativa ve sloupci **nová legislativa** v tabulce 17. Zde se projevuje výrazné zaostávání právní kvality nových členských zemí oproti původní EU-15 a i výrazné zaostávání České republiky oproti EU-10, přičemž mezera u nové legislativy je přece jen menší než u legislativy stávající. Do reálného světla se však dostane toto pozitivnější hodnocení v momentě, kdy si uvědomíme, že 46. místo ČR v souboru 60 zemí je jen o málo lepší než místo 47.

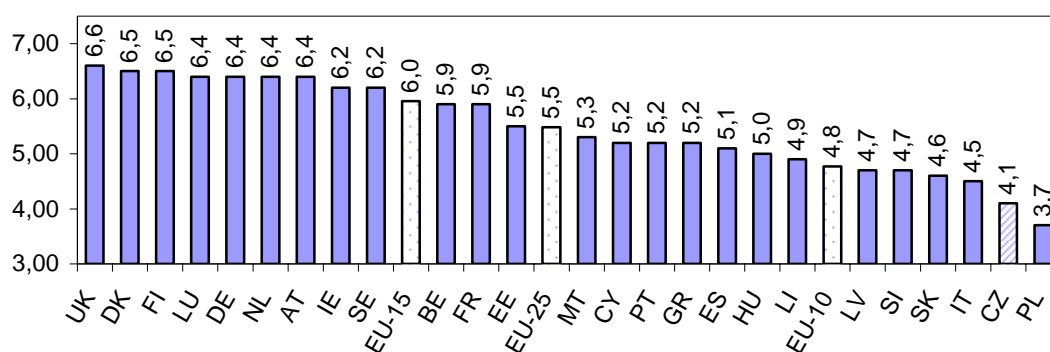
**Tabulka 17: Rozšiřující ukazatele právní kvality v roce 2004**

	Stávající právní rámec	Nová legislativa
EU-25	4,93	5,24
EU-15	5,18	5,37
EU-10	4,32	4,93
Česká republika	3,55 (47)	4,70 (46)

Poznámka: Data z IMD neobsahují výsledky za Kypr, Litvu, Lotyšsko a Maltu a průměry jsou počítány bez těchto zemí. Údaj v závorce vyjadřuje pořadí ČR v souboru 104 zemí.

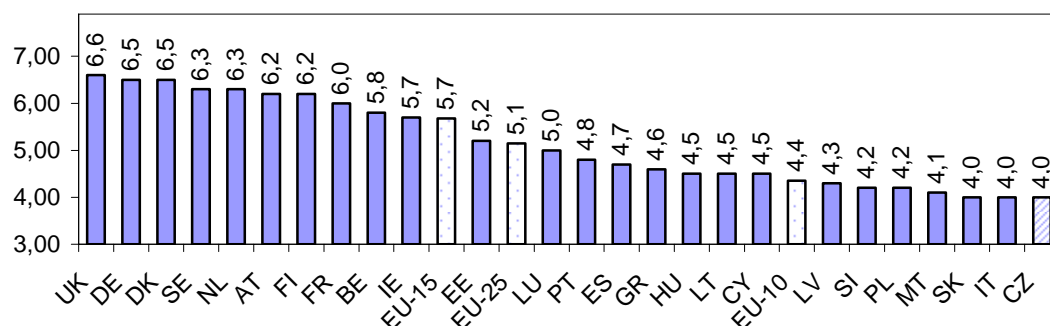
Pramen: IMD (2004), vlastní úprava.

Posledním doplňujícím pohledem jsou data z World Competitiveness Report WEF hodnotící nezávislost soudů, stav konkurzní legislativy a vymahatelnost práva. Na obrázku 13 je na vnějších vlivech zcela nezávislá soudní moc hodnocena sedmi body, soudní moc zcela ovlivňovaná ze strany vlády, občanů a firem bodem jedním. Celkově je možno konstatovat, že ani jedna z nových členských zemí EU není hodnocena nad průměrem EU-15, nejbližší tomuto průměru je Estonsko. Pozice České republiky na předposledním místě před Polskem je výmluvná a nepotřebuje komentáře.

**Obrázek 13: Nezávislost soudů podle GCR**

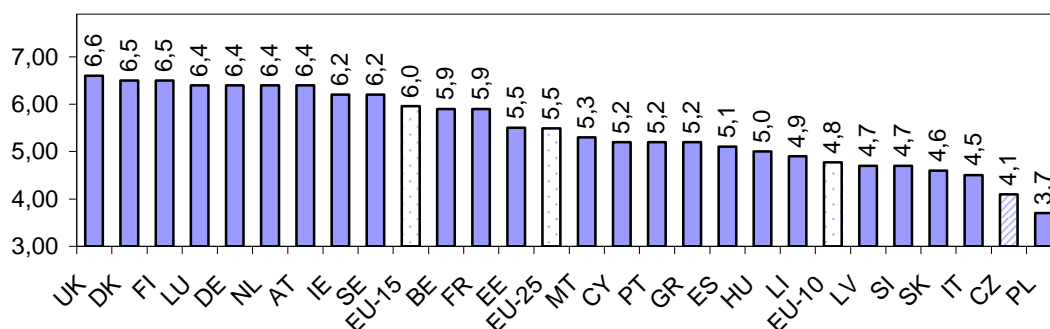
Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

Hodnocení konkurzní legislativy je založeno na zjišťování, zda zákony související s bankroty a ochranou věřitelů jsou dostatečné a vymahatelné, čím vyšší hodnocení, tím vyšší kvalita a vymahatelnost úpadkového práva. Obrázek 14, ve kterém jsou údaje uvedeny, rozděluje země EU-25 na dvě poloviny téměř jednoznačně. Zatímco staré členské země s výjimkou Itálie jsou v horní části pořadí, nové členské země (s výjimkou Estonska) pořadí uzavírají. Konkurzní legislativa se tak stává jedním z největších problémů rozšířené Evropy. Nepotěšující zprávou tohoto hodnocení je, že Česká republika je spolu s Itálií hodnocena jako absolutně nejhorší.

**Obrázek 14: Konkurzní legislativa podle GCR**

Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

Poslední námi sledovanou oblastí je definování a zabezpečení vlastnických práv. Obrázek 15, hodnotící země v intervalu 7 až 1, jednoznačně ukazuje mezeru mezi EU-15 a EU-10, i když ne tak markantní a jednoznačnou jako u konkurzní legislativy. Jedno však zůstává stejné. Pozice České republiky na předposledním místě, tentokrát sice před Polskem, ale s větším odstupem za Itálií, hovoří za vše. Kvalita právního prostředí České republiky tak tvoří jeden z největších institucionálních problémů naší společnosti.

**Obrázek 15: Definování vlastnických práv podle GCR**

Pramen: WEF (2004), vlastní úprava.

### 3.7 Kontrola korupce

Hodnocení korupce je oproti dosavadním institucionálním charakteristikám fungování formálních institucí přístupem, který hodnotí instituce neformální, v konečných důsledcích morální stav a vývoj společnosti. Snaha měřit korupci je tedy spíše odrazem než ukazatelem institucionálních podmínek. Korupce (definovaná jako využití veřejné moci pro soukromý prospěch) se projevuje v politickém procesu i soudním systému, je však rovněž ekonomickým jevem. V ekonomické sféře především odráží neschopnost státu realizovat základní funkce, protože oslabuje účinnost hospodářských politik, je tedy symptomem slabosti ekonomických struktur a institucí. Korupční prostředí snižuje důvěryhodnost země pro zahraniční investory, snižuje efektivnost využití zdrojů a tím i ekonomickou výkonnost. Korupčnost prostředí a korupční chování jsou podporovány nedostatečně jasným oddělením státu a trhu, veřejné a soukromé sféry, nadměrnou a nesystémovou regulací. Subindex kontroly korupce (tabulka 18) vychází z forem korupce, dělené na velkou a malou, doplněné o tzv. ovládnutí státu.

**Tabulka 18: Subindex kontroly korupce**

	1996	1998	2000	2002	2004
EU-25	1,10	1,35	1,30	1,24	1,27
EU-15	1,54	1,93	1,80	1,71	1,73
EU-10	0,44	0,48	0,55	0,53	0,59
EU-8	0,31	0,34	0,52	0,45	0,49
Česká republika	0,55	0,35	0,38	0,38	0,30

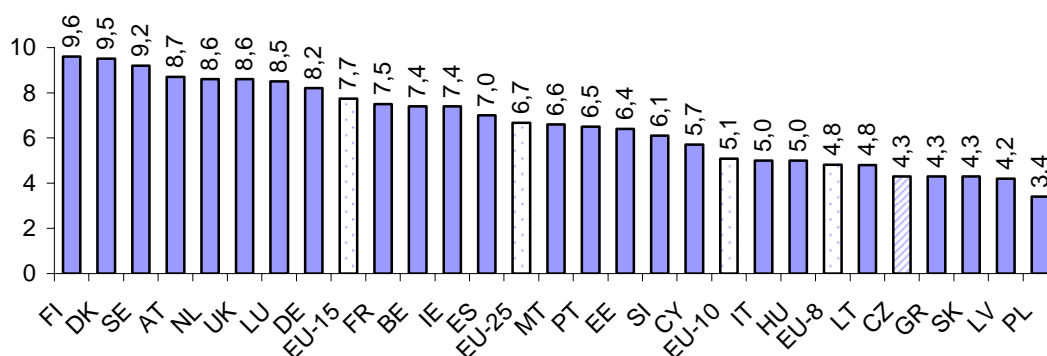
Poznámka: Nevážené průměry hodnot za jednotlivé země.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Z tabulky 18 je patrné, že ve vyspělých státech EU korupce není tak závažným problémem. I když existují značné diference mezi jednotlivými státy (nejlepší Finsko s hodnotou 2,53 a nejhorší Řecko s hodnotou 0,56), je průměr EU-15 poměrně vysoký. Situace v zemích EU-10 je podstatně horší. Nejen že omezování korupce je málo účinné, ale vývoj ukazuje na dlouhodobost a zakořeněnost korupce v těchto zemích. Indexy kontrol korupce pro Českou republiku se po celé sledované období zhoršují. V žebříčku států zaujímá ČR 23. místo a stačila předběhnout pouze Lotyšsko a Polsko.

Prvním doplňujícím pramenem jsou materiály Transparency International, soukromé nevládní a neziskové organizace, která se bojem proti korupci zabývá dlouhodobě. Tato organizace vydává každoročně Corruption Perception Index – index vnímání korupce (viz box 8), který hodnotí míru korupce v jednotlivých zemích a umožňuje mezinárodní srovnání. Na obrázku 16 jsou zobrazeny hodnoty korupčního prostředí v jednotlivých zemích platné pro letošní rok (2005). Tabulka 19 ukazuje vývoj CPI v letech 1999–2004.

**Obrázek 16: Index vnímání korupce v roce 2005**



Pramen: Transparency International (2005).

Na obrázku jsou země EU-25 seřazeny od nejméně zkorumpovaných po nejvíce zkorumpované. Transparency International pokládá za korupci vymykající se kontrole takovou korupci, kde hodnota CPI je menší než pět bodů. Z obrázku vyplývá, že průměrná hodnota indexu korupce se přijetím nových členských zemí snížila o více jak jeden bod, že průměrná hodnota CPI nových členských zemí je těsně nad kritickou hranicí pěti bodů (5,08) a při nezapočítání Kypru a Malty se u postkomunistických zemí dostává pod tuto hranici (průměr EU-8 je 4,81). Pod kritickou hranicí pěti bodů je ze zemí EU-15 pouze Řecko a Itálie je těsně na hraně. Do skupiny značně zkorumpovaných zemí patří také Česká republika s hodnotou CPI ve výši 4,3.

Situaci v zemích EU-25 můžeme dokumentovat nejen hodnotou CPI v roce 2005, ale i dlouhodobě, neboť většina evropských zemí patří mezi ty, u nichž je hodnota vnímání korupce zjišťována již deset let. Podívejme se tedy na vývoj CPI v delším časovém horizontu (tabulka 19).

**Tabulka 19: Souhrnný ukazatel korupce**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU-25	6,01	5,98	5,97	5,99	6,30	6,58
EU-15	7,58	7,57	7,55	7,56	7,71	7,69
EU-10	3,66	3,58	3,60	3,64	4,20	4,93
EU-8	4,58	4,48	4,50	4,55	4,49	4,64
Česká republika	4,60	4,30	3,90	3,70	3,90	4,20

Pramen: Transparency International (2005), vlastní výpočty.

Z tabulky je patrný výrazný nárůst států EU-15 před novými členskými zeměmi, zejména ve skupině zemí EU-8, u kterých se o nějakém výraznějším trendu zlepšování dá ztěžít hovořit. Změny souhrnných ukazatelů za posledních 5 let jsou velmi malé. Čes-

ká republika po celé sledované období nepřekročila kritickou hranici pěti bodů, zlepšení od roku 2002 je sice nepatrné, nicméně chvályhodné. Skutečnost, že celkově dochází jen k malým změnám svědčí o tom, že neformální instituce jsou reformovatelné velmi obtížně a že jde o dlouhodobější proces. A to se ještě musí chtít a umět.

#### **Box 8: Měření korupce a index CPI**

Index vnímání korupce (Corruption Perception Index) každoročně publikuje soukromá společnost Transparency International (TI 2005) již od roku 1995 a umožňuje srovnávání hodnot CPI v čase a mezi zeměmi. Index je konstruován z výsledků průzkumů mezinárodních organizací, které splňují stanovená metodologická kritéria, jimiž v současné době jsou: World Bank, EBRD, Columbia University, Economic Intelligence Unit, Freedom House, Information International, International Institute for Management and Development, A Multilateral Development Bank, Merchant International Group, Polical & Economic Risk Counsultancy, Gallup International, World Markets Research Centre, World Economic Forum.

Index nabývá hodnot v intervalu od 0 (nejhorší výsledek) do 10 (nejlepší výsledek). V roce 2004 bylo do hodnocení zahrnuto 145 zemí podle údajů z 18 mezinárodních pramenů. Při srovnávání hodnot CPI v čase a mezi zeměmi (údaje jsou publikovány od roku 1995) je nutno brát v úvahu některá specifika. Metodologie CPI je průběžně obměňována, liší se i počet zahrnutých zemí v jednotlivých letech. Hodnocení úrovně korupce vychází ze subjektivních názorů respondentů. Vnímání korupce může odrážet nejen její skutečný rozsah, ale např. i publicitu tohoto problému v médiích a také hodnotová měřítká samotných respondentů. Nicméně dlouhodobě špatná pozice země v mezinárodním srovnání či její výrazné a přetrvávající zhoršování je nepochybně nutno hodnotit nepříznivě.

V Global Competitiveness Report jsou sledované korupční praktiky rozděleny do následujících **14 oblastí** (WEF 2004):

- A – Nezákonné platby v exportu a importu,
- B – Nezákonné platby ve veřejných službách,
- C – Nezákonné platby při výběru daní,
- D – Nezákonné platby při veřejných soutěžích,
- E – Nezákonné platby při žádostech o úvěr,
- F – Nezákonné platby ve vládní politice,
- G – Nezákonné platby v soudnictví,
- H – Náklady podnikatelů na nezákonné platby,
- I – Zpronevěra veřejných fondů,
- J – Náklady podnikatelů související s korupcí,
- K – Rozsah nezákonných příspěvků politickým stranám,
- L – Možnost ovlivnit politické strany prostřednictvím legálních příspěvků,
- M – Možnost praní špinavých peněz v bankách,
- N – Možnost praní špinavých peněz v mimobankovních kanálech.

Index CPI, sestavený na základě názorů odborníků, je doplněn o průzkum Globální barometr korupce, který je založen čistě na průzkumu veřejného mínění. Jeho cílem je zjistit, jak lidé v jednotlivých zemích korupci vnímají, jaké jsou jejich zkušenosti s korupcí a jaká jsou jejich očekávání ohledně budoucího vývoje její úrovně. Transparency International provedla tento výzkum poprvé v roce 2003 ve 48 zemích, v roce 2005 byl výzkum rozšířen na 69 zemí. Korupce byla v těchto průzkumech spolu s terorismem, nezaměstnaností a vysokou inflací, označena za jeden z nejpálčivějších problémů, kterým musí dané země čelit. V České republice se korupce vyskytuje dokonce těsně za nezaměstnaností, která je obecně pokládána za největší problém. Za nejvíce zkorumpované instituce jsou považovány politické strany, které získaly hodnocení 4.0 na pětistupňové škále (1-nejmenší korupce, 5-extrémní korupce), následované parlamentem s 3.7 body a policií a soudnictvím společně s 3.6 body. Česká republika se výrazněji liší pouze v pohledu na policii, která je po politických stranách vnímána jako nejvíce korupční. Co se týká dopadu korupce na různé sféry života, lidé se obecně do-

mnívají, že korupce ovlivňuje spíše politický život, než podmínky podnikání či osobní život. Ve srovnání s ostatními zeměmi jsou však lidé v České republice přesvědčeni, že korupce značně působí i na podmínky podnikání. Co se týká budoucího vývoje korupce, mezi širokou veřejností převládají spíše pesimistické vyhlídky a očekává se její mírný nárůst či udržení na stejné úrovni. Zajímavé výsledky přinesly odpovědi na otázku o úplatcích. Zatímco deset procent všech respondentů z vybraného souboru přiznalo, že v minulém roce nabídli úplatek, v České republice se přiznalo k uplátkům 21 procent respondentů. Což jen dokresluje skutečnost nízké hodnoty indexu CPI.

Detailnější pohled vycházející z kategorizace korupčního chování nabízí Světové ekonomické fórum v Global Competitiveness Report 2004-2005. Je zde rozlišováno celkem 14 druhů korupčního jednání a každé z nich je samostatně hodnoceno v bodové škále od jedné jako nejhoršího výsledku do sedmi – nejlepší výsledek. Výsledky shrnuje tabulka 20, kde jednotlivé sloupce A-N značí různé korupční praktiky (viz box 8).

Tabulka dává přehled pořadí závažnosti vnímání problému korupce v různých oblastech. Relativně nejméně problematické jsou náklady podnikatelů související s korupcí jak ve starých, tak v nových členských zemích. V dalších faktorech se ale nůžky mezi hodnocením faktorů liší. Dále jsou v pořadí nezákonné platby ve veřejných službách, exportu a importu, při výběru daní a žádostech o úvěr, kde hodnota indexu v průměru přesahuje v EU-15 hodnotu 6, v EU-10 hodnotu 5. Značná mezera mezi oběma skupinami zemí je v oblasti ilegálních plateb v soudnictví. Nejhůře hodnocenou oblastí je financování politických stran – nejen nelegální sponzorování a dary, ale také problém důsledků přijetí legálních darů a jejich dopad na politická rozhodnutí. Obě oblasti jsou závažným problémem celé EU-25.

**Tabulka 20: Vybrané ukazatele korupce (rok 2004)**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
EU-25	5,8	6,1	5,9	5,0	5,9	5,2	5,6	6,6	4,8	5,4	4,1	4,2	5,3	4,6
EU-15	6,1	6,4	6,2	5,6	6,2	5,7	6,2	6,8	5,5	5,9	4,8	4,8	5,6	5,0
EU-10	5,2	5,7	5,5	4,1	5,3	4,4	4,8	6,3	3,8	4,8	3,2	3,3	4,7	4,0
EU-8	5,2	5,7	5,5	4,0	5,3	4,3	4,6	6,2	3,6	4,6	3,1	3,3	4,6	3,9
ČR	4,7	5,5	5,0	3,4	4,5	4,4	4,5	6,4	2,8	3,8	3,0	4,0	4,1	3,3

Pramen: WEF (2004).

Česká republika je na tom ve srovnání s ostatními zeměmi velmi špatně. Pouze ve dvou ukazatelích (náklady podnikatelů na nezákonné platby a kupodivu i možnost ovlivnit politické strany prostřednictvím legálních darů) předčí průměr EU-10, potažmo i EU-15. V ostatních oblastech silně pokulhává. Relativně dobře hodnocenou oblastí je užívání nelegálních plateb ve veřejných službách a při výběru daní, s určitým odstupem pak použití nezákonných plateb v zahraničním obchodě (export, import), v soudnictví, při získávání úvěru a vládě. Ostatní oblasti jsou velmi problémové – mezi nejhůře hodnocenou je možnost praní špinavých peněz nebankovními kanály, nezákonné příspěvky politickým stranám, vůbec nejproblémovějším místem je zpronevěra veřejných fondů. Z tohoto pohledu lze tedy konstatovat, že korupce v ČR do značné míry souvisí s fungováním veřejného sektoru, že snahou získat osobní prospěch zneužitím své veřejné funkce.

### 3.8 Celkové srovnání

Celkové srovnání se zaměřuje na dva základní pohledy. Tím prvním je průběh procesu dohánění (přizpůsobování) zemí EU-10 k EU-15, vyjádřený rozdíly v hodnocení jednotlivých institucionálních charakteristik. Tyto rozdíly jsou souhrnně uvedeny v tabulce 21. Druhým pohledem je změna hodnocení České republiky mezi lety 1998 a 2004, která zachycuje dynamiku institucionálních změn zachycených na obrázku 17.

**Tabulka 21: Rozdíly mezi ukazateli kvality správy mezi EU-15 a EU-10**

	1998	2000	2002	2004
Demokracie	- 0,38	- 0,28	- 0,39	- 0,23
Politická stabilita	- 0,34	- 0,50	- 0,13	- 0,18
Efektivita vlády	- 1,15	- 0,98	- 0,95	- 0,78
Regulační zátěž	- 0,48	- 0,62	- 0,55	- 0,28
Právní řád	- 1,12	- 1,06	- 0,86	- 0,77
Kontrola korupce	- 1,45	- 1,25	- 1,18	- 1,13

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

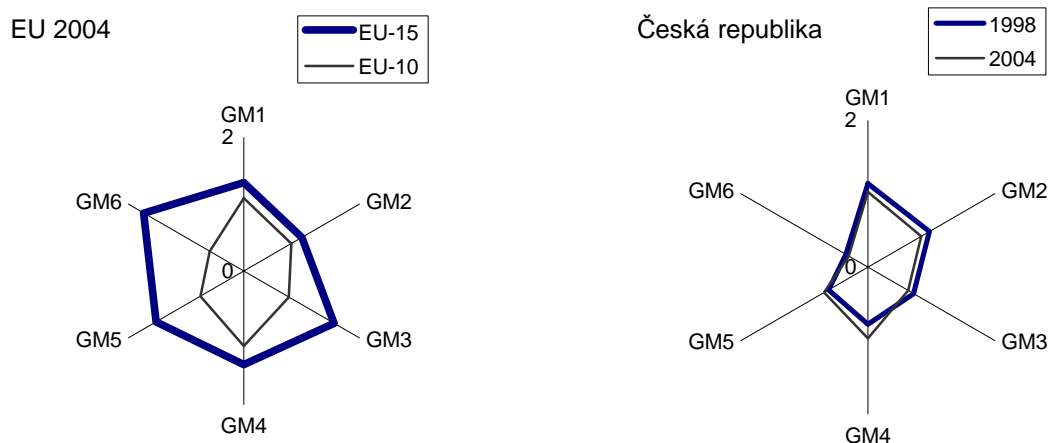
Tabulka ukazuje rychlost dohánění a rozdíly mezi ukazateli zemí EU-10 a EU-15. Nejmenší rozdíly se vyskytují zejména u politické stability, menší u demokracie a regulační zátěže. V těchto oblastech probíhá proces přizpůsobování relativně úspěšně, země EU-10 jsou demokratické a politicky stabilní. V případě regulační zátěže je problém v tom, že v porovnání s ostatními ekonomicky vyspělými zeměmi (např. USA, Japonsko) je Evropská unie mnohem více zatížena různými druhy regulací, ukazatel však hodnotí nikoliv rozsah, ale kvalitu regulací a pro státy EU-10 je mezera spíše ukazatelem promarněné příležitosti transformačních procesů. Výrazné rozdíly, ať již počáteční nebo konečné, jsou u efektivity vlády a právního řádu. Ukazuje se, že předpoklad poměrně rychlého přizpůsobení právního řádu v důsledku nutné harmonizace právních norem zemí EU-10 před jejich vstupem do EU se nesplnil. Pro tuto institucionální charakteristiku tak platí, stejně jako pro efektivitu vládnutí, že časový horizont<sup>8</sup> takto závažných institucionálních změn je spíše střednědobějšího charakteru. Nejhuře hodnoceným ukazatelem je kontrola korupce. Pro země EU-10 představuje závažný problém a jeho řešení vyžaduje permanentní, dlouhodobý a zejména systémový přístup. Rozměr současných problémů ilustruje obrázek 17.

Průběh procesu dohánění (přizpůsobování) České republiky ukazuje na velmi malou dynamiku institucionálních změn ve sledovaném období. Na jedné straně je to způsobeno uskutečněním základních demokratických a politických změn před rokem 1998, na druhé straně to u dalších charakteristik nutně vede k závěru, že Česká republika není zemí, která by se výrazně rychle dokázala přizpůsobit v oblasti zvyšování institucionální kvality.

<sup>8</sup> Podrobněji jsme se těmito vztahy zabývali - Vymětal, Žák (2005).



Obrázek 17: Ukazatelé kvality správy GM 1 – GM 6



Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

#### 4. Dynamika institucionálních změn – mezinárodní srovnání

V této kapitole použitý přístup ke zkoumání dynamiky institucionálních změn vychází z teoretického konceptu komparativní institucionální ekonomie, zejména z členění na pět typů uspořádání kapitalistické společnosti (Amable 2003). Jedná se o toto členění:

- Tržní ekonomiky anglo-saského typu,
- Sociálně demokratické ekonomiky,
- Asijský model kapitalismu,
- Evropský kontinentální kapitalismus,
- Jihoevropský kapitalismus.

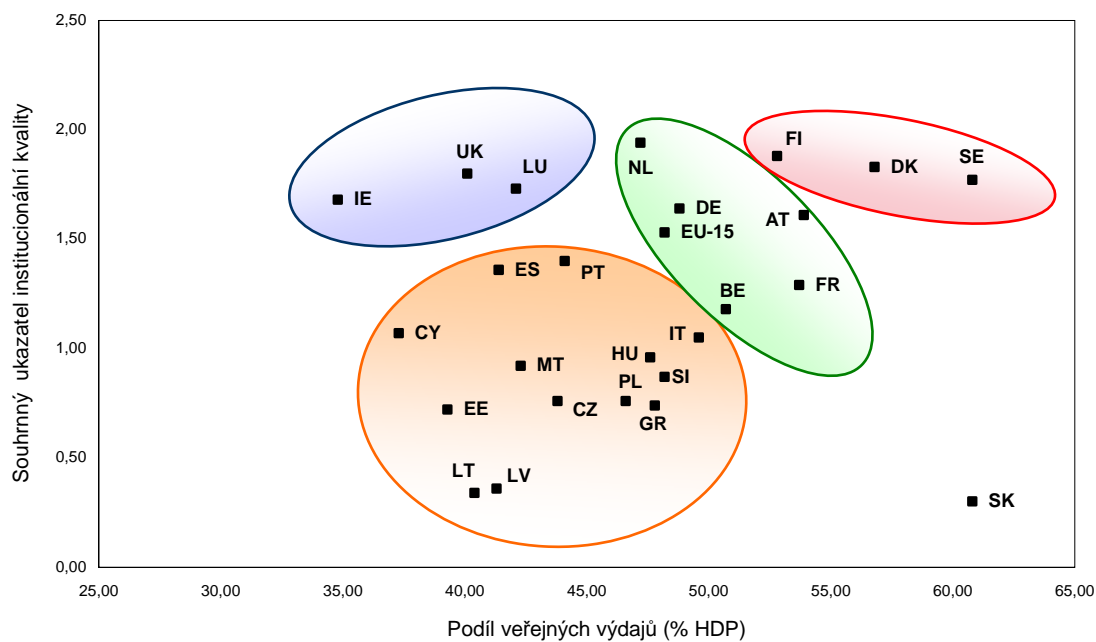
Dynamika institucionálních změn je vyjádřena změnou souhrnného ukazatele institucionální kvality mezi roky 1998 a 2004 a změnou v podílu veřejných výdajů na HDP ve stejném období. Podíl veřejných výdajů na HDP byl použit jako ukazatel charakterizující míru zasahování státu a s ní související institucionální náročnost. U zemí EU – 15 je tato dynamika minimální a jejich výchozí data dovolují začlenění jednotlivých zemí k výše zmíněným modelům. Co se týče nových členských zemí EU lze v letech 1998 až 2004 vidět velmi rozdílné tendence dynamiky institucionálních změn vedoucí k pohybu (přesunu) mezi jednotlivými typy uspořádání kapitalistické ekonomiky.

##### 4.1 Struktura členských zemí EU

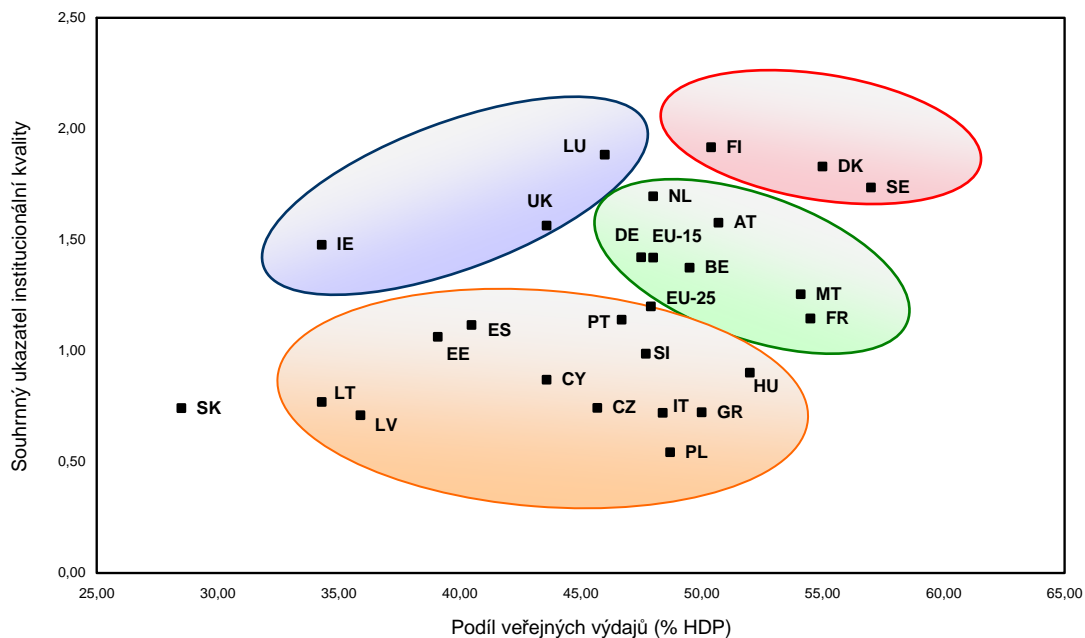
Následující grafy ukazují postavení jednotlivých zemí v zobrazení, kde na ose x je podíl veřejných výdajů v procentech z hrubého domácího produktu<sup>9</sup> (data jsou obsažena v příloze 1) a na ose y souhrnný ukazatel institucionální kvality (obrázek 18 uvádí rok 1998, obrázek 19 rok 2004.)

<sup>9</sup> Procentní podíl vládních výdajů na HDP chápeme jako ukazatel odrážející míru zasahování státu a státních institucí do ekonomického vývoje, který vymezuje možnosti konkrétních hospodářských politik.

**Obrázek 18: Vztah mezi ukazatelem institucionální kvality a podílem veřejných výdajů na HDP v roce 1998**



**Obrázek 19: Vztah mezi ukazatelem institucionální kvality a podílem veřejných výdajů na HDP v roce 2004**



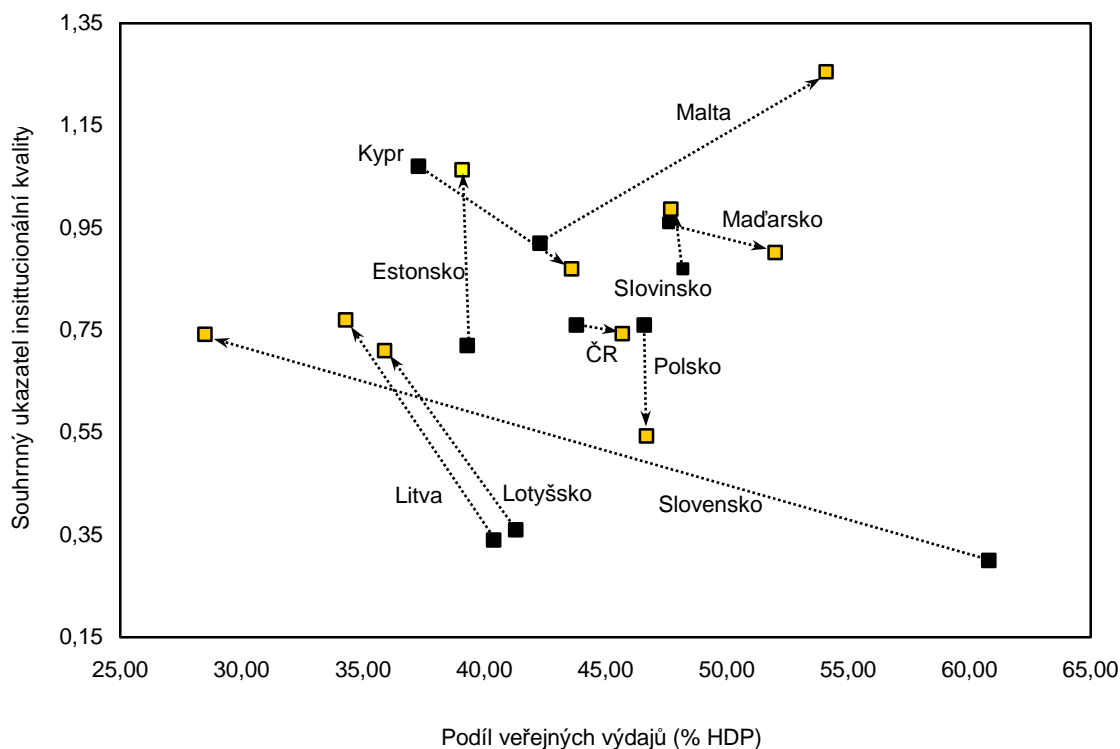
Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

V obou grafech můžeme vymezit jednotlivé skupiny zemí EU-15 podle odlišných typů kapitalismu, neboť jejich postavení v časovém období 1998 – 2004 nemění nebo jen nevýrazně. Z toho se vychází následující přiřazení jednotlivých zemí EU-15 do čtyř typů (skupin) kapitalismu ve smyslu dělení Amable (2003):

- tržní ekonomiky (Anglo-saský model) – Irsko, Lucembursko a Velká Británie
- sociálně demokratické ekonomiky – Dánsko, Finsko a Švédsko
- evropský kontinentální kapitalismus – Belgie, Francie, Německo, Nizozemsko a Rakousko
- jihoevropský (středomořský) kapitalismus – Itálie, Portugalsko, Řecko a Španělsko.

Státy EU-10 nejsou do těchto skupin přiřazovány, jejich postavení je chápáno, vzhledem k přizpůsobovacím procesům, jako přechodné. Změny v tomto postavení jsou chápány jako institucionální změny, které můžeme charakterizovat jednak z hlediska změny jako takové a jednak její velikostí. Nazýváme to dynamikou institucionálních změn.

**Obrázek 20: Dynamika institucionálních změn EU-10 v období 1998-2004**



Poznámka: Malta a Slovinsko rok 2000.

Pramen: World Bank (2005), vlastní úpravy.

Obrázek 20 spojuje postavení jednotlivých zemí EU-10 v roce 1998 a 2004, šipky ukazují směr a délka čáry do jisté míry dynamiku institucionálních změn.

Z hodnocení směru a velikosti institucionálních změn v zemích EU-10 v letech 1998 – 2004 můžeme vysledovat následující trendy:

- celkem šest nově přistoupivších zemí vykazuje výraznou dynamiku institucionálních změn měřenou souhrnným ukazatelem institucionální kvality, tj. podílem veřejných výdajů na HDP. Jde zejména o Slovensko a pobaltské státy, které

jednoznačně směřují do modelu anglo-saského kapitalismu. Dále je to Kypr, směřující spíše z anglosaského typu do typu střeoevropského a Malta mířící v oblasti institucionálního hodnocení k sociálně demokratickému systému severského typu;

- dynamika institucionálních změn u ostatních čtyř zemí ukazuje na malé a zanedbatelné pohyby a vysvětlitelné jsou spíše nespolehlivostí měkkých dat,
- Česká republika ve sledovaném období nedoznala výrazných institucionálních změn.

**Tabulka 22: Charakteristiky vývoje institucionálních změn**

	Veřejné výdaje v % HDP		Souhrnný index institucionální kvality	
	1998	2004	1998	2004
BE	50,70	49,50	1,18	1,38
CZ	43,80	45,70	0,76	0,74
DK	56,80	55,00	1,83	1,83
EE	39,30	39,10	0,72	1,06
FI	52,80	50,40	1,88	1,92
FR	53,70	54,50	1,29	1,15
IE	34,80	34,30	1,68	1,48
IT	49,60	48,40	1,05	0,72
CY	37,30	43,60	1,07	0,87
LT	40,40	34,30	0,34	0,77
LV	41,30	35,90	0,36	0,71
LU	42,10	46,00	1,73	1,88
HU	47,60	52,00	0,96	0,90
MT	42,30	54,10	0,92	1,26
DE	48,80	47,50	1,64	1,42
NL	47,20	48,00	1,94	1,70
PL	46,60	48,70	0,76	0,54
PT	44,10	46,70	1,40	1,14
AT	53,90	50,70	1,61	1,58
EL	47,80	50,00	0,74	0,72
SK	60,80	28,50	0,30	0,74
SI	48,20	47,70	0,87	0,99
ES	41,40	40,50	1,36	1,12
SE	60,80	57,00	1,77	1,74
UK	40,10	43,60	1,80	1,56
<b>EU-25</b>	--	<b>47,90</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>
<b>EU-15</b>	<b>48,20</b>	<b>48,00</b>	<b>1,53</b>	<b>1,42</b>

Pramen: World Bank (2005, 1999), EUROSTAT, vlastní úprava.

## 4.2 Dynamika změn a konkurenceschopnost

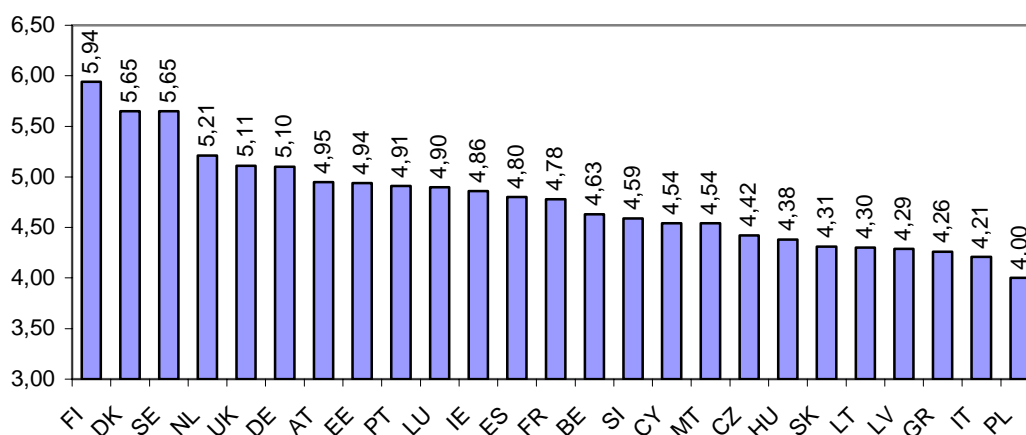
Dynamika změn, alespoň podle našeho názoru, velmi výrazně ukazuje na směřování jednotlivých zemí, na jejich reformní snahy a úspěchy v cestě za institucionálním přizpůsobením zemím EU-15 s tím, že země si svými reformními kroky volí rozdílné modely kapitalismu. Nakolik jsou tyto modely úspěšné vzhledem ke konkurenceschopnosti, se pokusíme zformovat na základě hodnocení zemí, které provádí Světové ekonomické fórum a publikuje v Growth Competitiveness Index (GCI). Údaje za jednotlivé země a za rok 2005, utříděné a zprůměrované podle jednotlivých, výše zmíněných evropských typů kapitalismu, vykazují následující hodnoty.

**Tabulka 23: Průměrná hodnota GCI v roce 2005 podle typů kapitalismu**

	Průměrné GCI za skupinu zemí
Tržní ekonomiky	4,96
Sociálně demokratické ekonomiky	5,75
Evropský kontinentální kapitalismus	4,93
Jihoevropský kapitalismus	4,55

Pramen: Competitiveness Index Rating (2005), vlastní úprava.

Z údajů vyplývá, že konkurenceschopnost v odlišných typech kapitalismu je rozdílná a odpovídá i provedené typologii. Země EU-8, které se vydaly cestou změn, si s výjimkou Slovenska v hodnocení konkurenceschopnosti polepšily. Hodnocení České republiky zůstává stále stejné.

**Obrázek 21: Průměrná hodnota GCI v roce 2005**

Pramen: Competitiveness Index Rating (2005), vlastní úprava.

## 5. Závěry

Materiály Světové banky Governance Matters a v textu použité doplňkové prameny vedou k jednoduchému závěru, že kvalitu vládnutí a tím i institucionální kvalitu v jednotlivých definovaných oblastech lze měřit a že na základě těchto hodnocení lze nejen porovnávat institucionální kvalitu jednotlivých zemí, ale i vytýčit priority pro uskutečňování institucionálních změn (institucionální přizpůsobení).

Výsledky všech zpracovaných šetření mají převážně charakter měkkých dat a jako takové je třeba je vnímat.

Pro Českou republiku platí následující hierarchie problémových oblastí, které jsou zároveň výzvami pro politiku.

- Problém č. 1: kvalita právního prostředí v ČR je nejhůře hodnocenou institucionální charakteristikou. Žádoucí náprava v této oblasti (vyšší nezávislost soudů, zvýšení kvality nové legislativy a zvýšení vymahatelnosti práva) by měla přinést i zlepšení v oblasti boje proti korupci.

- b) Problém č. 2: ČR je zemí s dlouhodobě vysokou mírou korupce, dokonce takovou, která je označována jako korupce vymykající se kontrole. Dlouhodobé trvání tohoto jevu má výrazný dopad na sociální klima v české společnosti. Největší problémy korupčního prostředí jsou v oblasti veřejných fondů a v politických rozhodováních.

Institucionální kvalita ostatních oblastí se více či méně blíží evropskému standardu, ČR nemá výrazné problémy v uplatňování demokracie, je zemí politicky stabilní. Vyšší úsilí musí vynaložit na řešení efektivnosti vládnutí a míry regulace.

Z pohledu komparativní institucionální ekonomie existují různé typy kapitalistické společnosti. V rámci EU jsou to: tržní ekonomiky anglo-saského typu, sociálně demokratické ekonomiky, evropský kontinentální kapitalismus a jihoevropský kapitalismus.

Provedená analýza kvality správy zemí EU-25 potvrzuje oprávněnost dělení na odlišné typy kapitalismu. Vývoj zemí EU-15 je poměrně stabilní a jednotlivé typy se výrazně nemění. Výrazné změny je však možno sledovat u některých zemí EU-10, kde dynamika institucionálních změn výrazně ovlivňuje jejich zařazení k jednotlivým typům.

Jednotlivé typy kapitalismu mají rozdílnou konkurenceschopnost měřenou indexem konkurenceschopnosti WEF. Dynamika institucionálních změn zemí EU-10 vede k pohybu většiny těchto zemí mezi jednotlivými typy kapitalismu a tím i k přechodu na rozdílné podmínky pro konkurenceschopnost. Česká republika ve sledovaném období neprošla výraznou institucionální změnou a je možno ji z hlediska institucionální kvality přiřadit k zemím jihoevropského kapitalismu s nejmenší mírou konkurenceschopnosti.

**Literatura:**

- Acemoglu, D.:** The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research. 2003 (NBER Working Paper No. 10037), <http://www.nber.org/papers/w10037>.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.:** Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth. CEDE 2004, č. 33, <http://www.nber.org/papers/W10481>.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.:** The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth. 2002, <http://www.nber.org/papers/W9378>.
- Acemoglu, D., Johnson, S.:** Unbundling Institutions. Cambridge, MA, MIT 2003, <http://papers.nber.org/papers/w9934.pdf>.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.:** The Colonial Origins of Comparative Development at Empirical Investigation. *American Economic Review*, 2000, s. 1369-1401.
- Alston, L. J., Eggertsson, T., North, D. C. (eds.):** *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press 1996.
- Amable, B.:** *Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press 2003.
- Aron, J.:** Growth and Institutions: A Review of the Evidence. *World Bank Observer*, 2000, č. 1, s. 99-135, [http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb00/Article\\_6.pdf](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb00/Article_6.pdf).
- Assaad, R.:** Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt. *World Development*, 1993, č. 6, s. 925-939.
- Atieno, R.:** Formal and Informal Institutions' Lending Policies and Access to Credit by Small-scale Enterprises in Kenya: An Empirical Assessment. Nairobi, African Economic Research Consortium 2001 (AERC Research Paper No. 111).
- Avdagic, S.:** Accounting for Variations in Trade Union Effectiveness: State-Labor Relations in East Central Europe. Köln am Rhein, Max Planck Institute for the Study of Societies 2003 (Working Paper No. 6). [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp03-6.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp03-6.pdf).
- Ayal, E. B., Karras, G.:** Components of Economic Freedom and Growth: An Empirical Study. *Journal of Developing Areas*, 1998, č. 3, s. 327-338.
- Baccaro, L.:** What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism. *British Journal of Industrial Relations*, 2003, č. 4, s. 683-706, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp14302.pdf>.
- Barro, R.:** Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 1991, s. 407-444.
- Beck, T., Clarke, G., Groff, P., Keefer, P., Walsh, P.:** New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. Washington, D.C., World Bank 2004, <http://econ.worldbank.org/docs/1037.pdf>.
- Beck, T., Laeven, L.:** Institution Building and growth in Transition Economies. Washington, D.C., World Bank 2005 (Research Policy Working Paper No. 3657), [http://www.wds.worldbank.org/evlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/06/000016406\\_20050706094358/Rendered/PDF/wps3657.pdf](http://www.wds.worldbank.org/evlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/06/000016406_20050706094358/Rendered/PDF/wps3657.pdf)
- Becker, D. C.:** Grassroots to Grassroots: Why Forrest Preservation was Rapid at Loma Alta, Ecuador. *World Development*, 2003, č. 1, s. 163-176.
- Berglöf, E., Claessens, S.:** Corporate Governance and Enforcement. Washington, D.C., World Bank 2004 (Working Paper No. 3409), [http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/10/06/000012009\\_20041006152130/Rendered/PDF/wps3409.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/10/06/000012009_20041006152130/Rendered/PDF/wps3409.pdf).
- Blanchard, O.:** The Economic Future of Europe. Cambridge, MA, NBER 2004 (Working Paper No. 10310). <http://www.nber.org/papers/w10310>.
- Bodner, S., Bodmer, F., Kobler, M.:** Institutional Efficiency and its Determinants – the Role of Political Factors in Economic Growth. Paris, OECD Development Centre Studies 2004.
- Bohle, D., Greskovits, B.:** Capital, Labor, and the Prospects of the European Social Model in the East. Cambridge, MA, Harvard University 2004 (Central and Eastern Europe Working Paper No. 58), <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/Bohle.pdf>.
- Djankov, S., Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A.:** The New Comparative Economics. London, CEPR 2003 (Discussion Paper No. 3882),

<http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/publications/LaPorta%20PDF%20Pers-ALL/New%20Comparative%20Economics.pdf>.

**Djankov, S., La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A.:** The Regulation of Entry. 2001 (Third Draft), <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/551.pdf>.

**Dollar, D., Kraay, A.:** Institutions, Trade and Growth. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy Paper 2002.

**Easterly, W.:** Can Institutions Resolve Ethnic Conflict. *Economic Development and Cultural Change*, 2001, č. 49, s. 687-706, (The University of Chicago Press).

**Ebbinghaus, B., Manow, P. (eds.):** *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London, Routledge 2001.

**Ebbinghaus, B.:** Can Path Dependence Explain Institutional Change Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Köln am Rhein, Max Planck Institute for the Study of Societies 2005 (Working Paper No. 2), [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp05-2.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp05-2.pdf).

**EBRD:** Law in Transition 2005: Courts and Judges. London, European Bank for Reconstruction and Development 2005.

**Engerman, S. L., Sokoloff, K. L.:** Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies. Cambridge, MA, NBER 2002 (Working Paper No. 9259), <http://papers.nber.org/papers/w9259.pdf>.

**Estache, A., Martimort, D.:** Politics, Transaction Costs, and the Design of regulatory Institutions. Washington, D. C., World Bank 1999 (Working Paper No. 2073), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17668/wps2073.pdf>.

**EUROSTAT:** The EU-15's New Economy – A Statistical Portrait. Luxemburg 2005, [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-AV-05-001/EN/KS-AV-05-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-AV-05-001/EN/KS-AV-05-001-EN.PDF)

**Fagerberg, J., Knell, M., Srholec, M.:** The Competitiveness of Nations. Geneva, UNECE 2004. <http://www.uncece.org/ead/sem/sem2004/papers/Fagerberg.pdf>.

**Fraser Institute:** The Economic Freedom of the World – 2005 Annual Report. Fraser Institute, 2005, <http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/chapterfiles/EFW2005complete.pdf#>.

**Freedom House:** Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Freedom House 2005, <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm#reports>.

**Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A.:** Do Institutions Cause Growth? Cambridge, MA, Harvard University 2004, <http://www.nber.org/papers/W10568>.

**Glaeser, E. L., Schleifer, A.:** The Rise of Regulatory State. Cambridge, MA, NBER 2001 (Working Paper No. 8650), <http://www.nber.org/papers/w8650>.

**Goldstone J. A., Gurr, T. R., Harff, B., Levy, M. A., Marshall, M. G., Bates, R. H., Epstein, D. L., Kahl, C. H., Surko, P. T., Ulfelder, J. C., Unger, A. N.:** State Failure Task Force Report: Phase III Findings. Maryland, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland 2000, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>

**Gordon, R. J.:** Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier. Cambridge, MA, NBER 2002 (Working Paper No. 10662), <http://www.nber.org/papers/w10662.pdf>.

**Gupta, S., Leruth, L., De Mello, L., Chakravarti, S.:** Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government? Washington, D.C., IMF 2001 (working paper č. 55), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0155.pdf>.

**Hellman, J., Kaufmann, D.:** The Inequality of Influence. Washington, D. C., World Bank 2002 (preliminary draft), [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17354/inequality\\_influence.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17354/inequality_influence.pdf).

**Hellwig, M.:** Optimal Income Taxation, Public-Goods Provision and Public-Sector Pricing: A Contribution to the Foundations of Public Economics. Mannheim, Sander Forschungsbereich 504 2004 (Working Paper No. 04-42), [http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf\\_dat/2004\\_14online.pdf](http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2004_14online.pdf).

**Heritage Foundation:** Index of Economic Freedom. Heritage Foundation 2005, <http://www.heritage.org/research/features/index/>.

**House, J. D., McGrath, K.:** Innovative Governance and Development in the New Ireland: Social Partnership and the Integrate Approach. *Governance*, 2004, č. 1, s. 29-58, <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.0952-1895.2004.00236.x>.



- Howell L. D.** (ed): *Handbook of Country and Political Risk Analysis*. New York, The PRS Group. Inc. 2001.
- IMD**: World Competitiveness Yearbook 2004. International Institute for Management and Development 2004.
- Jarmuzek, M.**: Are the EU New Members States Fiscally Sustainable? An Empirical Analysis. University College London, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe 2005 (Working Paper No. 51), [http://www.ssees.ac.uk/publications/working\\_papers/wp51.pdf](http://www.ssees.ac.uk/publications/working_papers/wp51.pdf).
- Jiráková, E.**: Vybrané přístupy k hodnocení míry korupce. Pracovní sešit CES VŠEM 9/2005.
- Jütting, J.**: Institutions and Development: A Critical Review. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development 2003 (Working Paper No. 210), <http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>.
- Kadeřábková, A. a kol.**: Ročenka konkurenceschopnosti České republiky 2005. Praha, CES VŠEM 2005.
- Karkkainen, B., Fung, A., Sabel, C. F.**: After Backyard Environmentalism: Toward a Performance-Based Regime of Environmental Regulation. *American Behavioral Scientist*, 1999, č. 4, s. 692-711, <http://bostonreview.net/BR24.5/sabel.html>.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M.**: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. Washington, D.C., World Bank 2003 (Policy Research Working Paper No. 3630).
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M.**: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Washington, D.C., World Bank 2005 (Policy Research Working Paper No. 3630).
- Keefer, P.**: Democratization and Clientelism: Why Are Young Democracies Badly Governed? Washington, D.C., World Bank 2005 (Policy Research Working Paper No. 3594), <http://cniss.wustl.edu/workshoppapers/keeferdemocracies.pdf>.
- Klapper, L. F., Love, I.**: Corporate Governance, Investor Protection, and Performance in Emerging Markets. Washington, D.C., World Bank 2002 (Working Paper No. 2818), [http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2002/05/03/000094946\\_02041804272577/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2002/05/03/000094946_02041804272577/Rendered/PDF/multi0page.pdf).
- Klapper, L., Laeven, L., Rajan, R.**: Business Environment and Firm Entry: Evidence from International Data. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research 2004 (Working Paper No. 10380), <http://www.nber.org/papers/w10380>.
- Kočenda, E.**: Macroeconomic Convergence in Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*, 2001, č. 32, s. 1-23.
- Kočenda, E.**: Pilgrims to the Eurozone: How Far, How Fast? Prague, CERGE-EI (Working Paper No. 279).
- Knack, S., Kiefer, P.**: Institutions and Economic Performance: Gross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Blackwell Publishing: Economics and Politics*, 1995, č. 3, s. 207-227.
- Knell, M., Srholec, M.**: Emerging Varieties of Capitalism in Central and Eastern Europe. Materiál z konference „Varieties of capitalism in post-communist countries“, University of Paisley, 23-24. září 2005.
- Knill, C., Lehmkuhl, D.**: Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance*, 2000, č. 1, s. 41-63.
- Kutan, A., Yigit, T.**: Nominal and Real Stochastic Convergence of Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*, 2004, č. 32, s. 23-36.
- La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.**: The Duality of Government. Cambridge, MA, Harvard Institute of Economic Research 1998 (Working Paper No. 1847), ([post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/qualgov.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/qualgov.pdf)).
- Loayza, N. V., Soto, R.**: On the Measurement of Market-Oriented Reforms. Washington, D. C., World Bank 2004 (Working Paper No. 3371), [http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/08/31/000009486\\_20040831084946/Rendered/PDF/wps3371MARKET.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/08/31/000009486_20040831084946/Rendered/PDF/wps3371MARKET.pdf).
- Moers, L.**: Institutions, Economic Performance and Transition. Amsterdam, Tinbergen Institute 2002, <http://www.lucmoers.org/thesisfinal.PDF>.
- Nelson, R., Sampat, B.**: Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2001, č. 1, s. 31-54,

<http://www.wcfia.harvard.edu/conferences/sustaindev/papers/New%20Papers%20since%20Conference/Nelson.pdf>.

**North, D. C.:** *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA, Cambridge University Press 1990.

**OECD:** OECD DAC. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development 1995.

**OECD:** Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purpose. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development 2001,

<http://www1.oecd.org/publications/e-book/2101131e.pdf>.

**Pelikán, P.:** Competitions of Socio-Economic Institutions: In Search of the Winners. In: Gerken, L. (ed.): *Competition Among Institutions*. London, MacMillan Press and New York, St. Martin's Press 1995, s. 22-43.

**Pelikán, P.:** Choice, Chance and Necessity in the Evolution of Forms of Economies. In: Cantner, U., Metcalfe, J. S. (eds.): *Change, Transformation and Development*. Berlin, Heidelberg, New York and London, Springer-Verlag 2003, s. 31-52 (a).

**Pelikán, P.:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies. *Journal of Evolutionary Economics*, 2003, č. 4, s. 237-258 (b).

**Pelikán, P.:** Why Economic Policy Need Comprehensive Evolutionary Analysis. In: Pelikán, P., Wegner, G. (eds.): *Evolutionary Analysis of Economic Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar 2003, s. 23-58 (c).

**Perotti, E., Volpin, P.:** Lobbying on Entry. Tinbergen, Tinbergen Institute 2004 (Discussion Paper 088/2), <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/04088.pdf>.

**Prescott, E. C.:** Why Do Americans Work so Much More Than Europeans? Cambridge, MA, NBER 2004 (Working Paper No. 10316), <http://www.nber.org/papers/w10316>.

**Řezník, J.:** Ekonomická analýza konkurence států. *Politická ekonomie*, 1999, č. 5.

**Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F.:** Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development. Washington, IMF 2002 (Working Paper č. 189), [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02189.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02189.pdf).

**Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F.:** Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. Cambridge, MA, NBER 2005 (Working Paper No. 9305), <http://www.nber.org/papers/w9305>.

**Sabel, C. F., Reddy, S.:** Learning to Learn: Cutting the Gordian Knot of Development Today, Columbia University 2002 (unpublished paper).

<http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/newdawn.doc>

**Sabel, C. F.:** *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*. Amsterdam, Amsterdam University Press 2004.

<http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.

**Saisana, M., Tarantola, S.:** State-of-the-art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development. Ispra, Joint Research Centre – European Commission – Institute for the Protection and Security of the Citizen Technological and Economic Risk Management 2002 (EUR 20408), [http://farmweb.jrc.cec.eu.int/ci/Document/state-of-the-art\\_EUR20408.pdf](http://farmweb.jrc.cec.eu.int/ci/Document/state-of-the-art_EUR20408.pdf).

**Sapir, A.:** Globalisation and the Reform of European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005.

**Tanzi, V.:** Corruption Around the World. Washington, D.C., IMF 1998 (Staff Paper No. 4), <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>.

**Transparency International:** Global Corruption Barometer. Berlin, Transparency International, 2004, [http://www.transparency.cz/pdf/global\\_corruption\\_barometer2004\\_report.pdf](http://www.transparency.cz/pdf/global_corruption_barometer2004_report.pdf).

**Transparency International:** TI Corruption Perception Index 2005. Berlin, Transparency International 2005.

**UNDP:** Strategy Note on Governance for Human Development. United Nations Development Programme 2004.

**Vymětal, P., Žák, M.:** Instituce a výkonnost. *Politická ekonomie*, 2005, č. 4, s. 545-566.

**Vymětal, P.:** Proměny Governance. Pracovní sešit CES VŠEM 10/2005.

**Williamson, O. E.:** The New Institutional Economics: Taking Stocks, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, č. 3, s. 595-613.

**Wilshire Consulting:** Permissible Equity Markets Investment Analysis. Santa Monica, CA, Wilshire Consulting 2005.

**World Bank:** World Development Report 1997: The State in Changing World. Washington, D.C., World Bank 1997.

**World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2004-2005. Palgrave McMillan 2004.

**Obsah:**

1. Úvod .....	2
2. Teoreticko-metodologická východiska analýzy .....	3
2.1 Teoretická východiska pro analýzu v oblasti instituce a výkonnost .....	4
2.2 Teoretická východiska pro analýzu v oblasti komparativního institucionalismu....	5
3. Hodnocení (měření) kvality správy .....	6
3.1 Souhrnné ukazatele.....	6
3.2 Demokracie.....	11
3.3 Politická stabilita .....	16
3.4 Vládní efektivita .....	19
3.5 Regulační kvalita .....	21
3.6 Právní řád.....	23
3.7 Kontrola korupce .....	27
3.8 Celkové srovnání .....	31
4. Dynamika institucionálních změn – mezinárodní srovnání .....	32
4.1 Struktura členských zemí EU .....	32
4.2 Dynamika změn a konkurenceschopnost .....	35
5. Závěry .....	36
Literatura .....	38

## **Quality of public administration: evaluation and measurement**

### **Abstract:**

The study focuses on evaluation of institutional quality in European Union countries and its possible impact on economic performance and competitiveness. The text stems from the theoretical framework of new institutional economics, especially historical and comparative institutionalism, and it bases on the concept of good governance. The source of the evaluation is the scheme of the World Bank Governance Matters, supplemented with research of other institutions working with individual institutional characteristics. Authors evaluate following characteristics – voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law and control of corruption, which together form aggregate indicator of institutional quality. Old member countries of European Union (EU-15) are classified into different models of capitalism according to their different institutional quality. Institutional changes in new member countries (EU-10, eventually EU-8) in period 1996-2004 illustrate both institutional adjustment of postcommunist countries and dynamics of these changes and their convergence to different types of capitalism.

**Key words:** institutional quality, comparative institutionalism, institutional characteristics, models of capitalism, institutional adaptation

**JEL Classification:** E62, H5, K2, K4, P1, P5

Milan Žák, Centre for Economic Studies, I. P. Pavlova 3, CZ – 120 00 Praha 2  
(e-mail: milan.zak@vsem.cz)

## **Dosud vyšlo:**

WP CES VŠEM 1/2005. Vintrová, R.: Co neodhaluje HDP při analýze ekonomického růstu a reálné konvergence.

WP CES VŠEM 2/2005. Spěváček, V.: Ekonomický růst České republiky ve světle ukazatelů reálného důchodu.

WP CES VŠEM 3/2005. Vymětal, P., Žák, M.: Vývoj institucí a ekonomická výkonnost.

WP CES VŠEM 4/2005. Müller K.: Institucionální kontext inovačně založené ekonomiky.

WP CES VŠEM 5/2005. Hájek, M.: Ekonomický růst a souhrnná produktivita faktorů v České republice v letech 1992-2004.

WP CES VŠEM 6/2005. Hrach, K., Mihola, J.: Souhrnné ukazatele – poznámky k jejich určování.

WP CES VŠEM 7/2005. Kadeřábková, A.: Kvalitativní náročnost české ekonomiky.

WP CES VŠEM 8/2005. Kadeřábková, A. a kol.: Metodologické hodnocení národní konkurenceschopnosti.

WP CES VŠEM 9/2005. Basl, J., Pour, J.: Informační společnost a ICT.

WP CES VŠEM 10/2005. Müller, K.: Institutional Analysis of Innovation Systems: an attempt at interdisciplinary approach.

WP CES VŠEM 11/2005. Spěváček, V., Vintrová, R., Hájek, M., Žďárek, V.: Růst, stabilita a konvergence české ekonomiky v letech 1996-2004.

WP CES VŠEM 12/2005. Kadeřábková, A., Müller, K.: Národní inovační systémy – výzkumné a vývojové zdroje, infrastrukturní předpoklady.

\*\*\*

## **Centrum ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu**

[www.cesvsem.cz](http://www.cesvsem.cz)

Centrum ekonomických studií VŠEM je výzkumné pracoviště Vysoké školy ekonomie a managementu a působí v rámci Grantového fondu VŠEM. Výzkum je zaměřen zejména na analýzu faktorů konkurenceschopnosti české ekonomiky v mezinárodním srovnání a na identifikaci souvisejících hospodářsko politických implikací pro podporu ekonomického dohánění a přechodu na znalostně založenou ekonomiku. Realizace výzkumných aktivit probíhá od roku 2005 v rámci dvou dlouhodobých výzkumných projektů (Růstová výkonnost a kvalitativní konkurenceschopnost české ekonomiky, GA402/05/2210; Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, MŠMT 1M0524). Tematicky je výzkum zaměřen na čtyři dílčí komponenty: (1) Růstová výkonnost a stabilita, (2) Institucionální kvalita, (3) Konkurenční výhoda a inovační výkonnost, (4) Kvalita lidských zdrojů (realizovaná Národní observatoří zaměstnanosti a vzdělávání).

\*\*\*

## **Working Paper CES VŠEM**

### **Redakční rada:**

Doc. Ing. Anna Kadeřábková, Ph.D.

Doc. Ing. Karel Müller, CSc

Prof. Ing. Vojtěch Spěváček, DrSc.

Prof. Ing. Milan Žák, CSc.

### **Odpovědná redaktorka:**

Ing. Marta Ondráčková

### **Redaktorka textu:**

Ing. Hana Rosická





I.P.Pavlova 3  
120 00 Praha 2  
tel +420 841 133 166  
bulletin@vsem.cz  
www.cesvsem.cz