

# CES

CENTRUM EKONOMICKÝCH STUDIÍ VŠEM

## Institucionální kvalita, regulace a byrokracie

---

Milan Žák, Lenka Gregorová

**Abstrakt:**

Studie, věnovaná jedné významné složce institucionální kvality, kterou regulace bezesporu je, spojuje problém regulačního prostředí s bariérami, jež vytvářejí byrokratické formy koordinace. Text vychází z teoretických závěrů komparativní institucionální ekonomie, zabývá se ekonomickým pohledem na byrokracii a diskutuje nejdůležitější závěry teorie regulace. Na tomto základě se zabývá vzájemnými souvislostmi regulace a byrokracie a zabývá se možnostmi měření a hodnocení těchto složek institucionálního prostředí. V aplikační části jsou, na základě hodnocení principů správné regulace, charakterizovány základní determinanty regulačního prostředí až k definování vlastního indexu kvality regulačního prostředí. Toto prostředí je v dalším textu konfrontováno s bariérami, které vytváří byrokracie, tak, že jsou společně hodnoceny vztahy mezi regulačním prostředím a kvalitou byrokracie. Měření kvality regulačního prostředí a byrokratických bariér je uskutečněno v souboru zemí EU-25 a jeho výsledky jsou využity k posouzení dynamiky přizpůsobení zemí EU-10 se zvláštním zřetelem na konkrétní situaci v České republice.

**Klíčová slova:** institucionální kvalita, regulace, byrokracie, modely kapitalismu, dynamika změn

**JEL Klasifikace:** G38, H11, H50

**Profil autorů:**

*PhDr. Lenka Gregorová* pracuje v týmu institucionální kvality. Zabývá se politicko-ekonomickými faktory hospodářské politiky, problémem korupce, kvalitou správy a celkovým institucionálním prostředím. Věnuje se také problematice centralizace a decentralizace politického rozhodování.

*Prof. Ing. Milan Žák, CSc.* je garantem 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 viceprezidenta. Je členem výkonné rady časopisů *Polická ekonomie* a *Prague Economic Papers*, v letech 1991 až 2004 byl jejím předsedou. Působí ve funkci rektora VŠEM.

**Recenzenti:**

Doc. Ing. Lubomír Lízal, Ph.D., 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

## Úvod

Výzkum institucionální kvality ve sféře kvality správy prováděný Centrem ekonomických studií VŠEM dospěl do stadia, kdy byl definován souhrnný index institucionální kvality a proběhla diskuse o směrech a dynamice institucionálního přizpůsobení nových členských zemí Evropské unie zemím EU-15. Směry tohoto přizpůsobení byly diskutovány ve světle rozdělení evropského kapitalismu na čtyři základní modely. Toto rozdělení je i základem následujícího textu, který se zabývá dílčími problémy institucionální kvality na makroekonomické úrovni – kvalitou regulačního prostředí a jeho byrokratickými bariérami. Přitom kvalita byrokracie je hodnocena nejen v souvislostech s regulačními akty, ale obecněji, jako významná složka rozhodovacího procesu na základě analýzy modelu zastupování. Text vycházející z deskripce vývoje teoretických názorů na sledované oblasti se snaží odpovědět na otázku vlivu regulační kvality na celkové institucionální podmínky a do jaké míry je regulační prostředí formulováno regulačními bariérami.

## 1. Teoreticko-metodologická východiska a zaměření práce

Teoretickým východiskem celkového hodnocení kvality správy včetně jejích dílčích částí je přístup nové institucionální ekonomie, který jsme se snažili vysvětlit a publikovat v textech *Instituce a výkonnost* (viz Vymětal, Žák, 2005) a v textu *Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU* (viz Žák, Vymětal, 2006).<sup>1</sup> Konkrétně jsme využili závěry, které poskytuje tzv. komparativní institucionalismus pracující s různými modely kapitalistické ekonomiky. V evropském kontextu to znamenalo přiřazení jednotlivých zemí EU-15 do čtyř modelů kapitalismu (viz Amable, 2003):

- tržní ekonomiky (anglosaský 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.

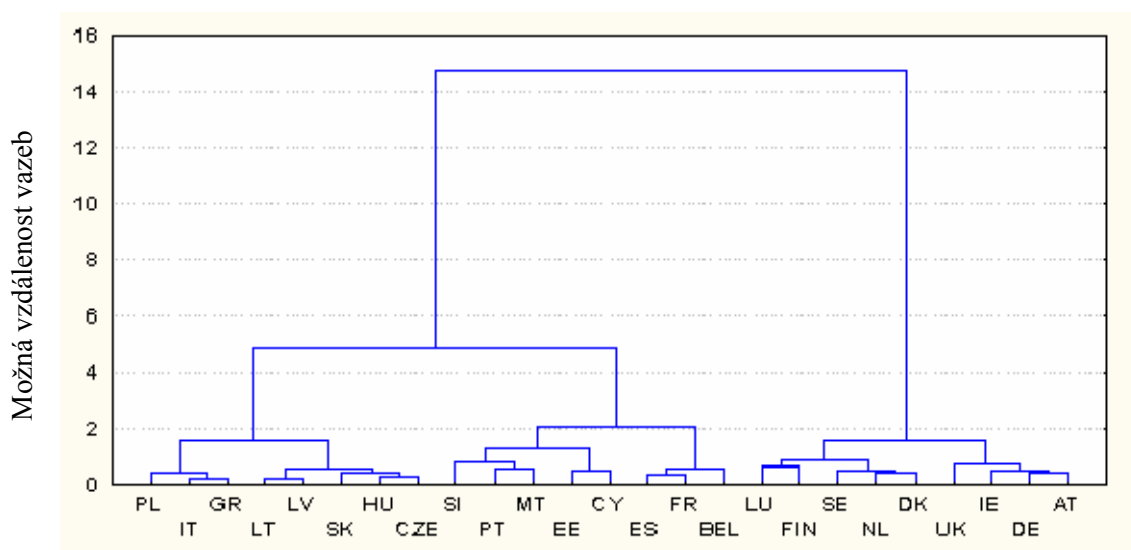
Státy EU-10 nebyly k těmto modelům přiřazeny, neboť jejich postavení je chápáno zatím jako přechodné.

Výrazným příspěvkem do diskuze o modelech kapitalistické ekonomiky jsou v poslední době práce Aigingera (2005, 2006), který nabízí trochu odlišné členění zemí EU-15 s tím, že rozdělení akceptuje, ale jeho zařazení zemí k jednotlivým modelům se mírně liší od výše uvedeného. Do skandinávského modelu zařazuje Nizozemsko a Itálii řadí k modelu kontinentálnímu. Navíc vytváří novou skupinu zemí „dohánějících“ (catching up), do které přiřazuje Českou republiku a Maďarsko.

Výsledky analýzy souhrnného indexu institucionální kvality zpracovaného na základě projektu Světové banky *Governance Matters* (viz Žák, Vymětal, 2006) z velké části toto dělení potvrzují, zároveň na nových aktualizovaných číslech za rok 2005 ukazují některé odlišnosti. Provedená shluková analýza (viz obrázek 1) nabízí rozdělení všech zemí EU-25 v roce 2005 (viz tabulka 1).

---

<sup>1</sup> Kompletní text vyšel jako Working Paper WP 13/2005 Centra ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu a je k dispozici na [www.vsem.cz/data/docs/gf\\_No13.pdf](http://www.vsem.cz/data/docs/gf_No13.pdf).

**Obrázek 1 : Shluky EU-25 – souhrnný index institucionální kvality v roce 2005**

Poznámka: Schéma stromu pro 25 případů, Wardova metoda, Euklidovské vzdálenosti. Na vertikální ose je zobrazena možná vzdálenost vazeb. Pramen: World Bank (2006), vlastní úpravy.

Výsledky, které dokumentuje obrázek 1, je možno interpretovat tak, že v souboru zemí EU-25 existují tři shluky (viz tabulka 1). Zároveň je však možno v rámci těchto shluků rozlišit i podrobnější členění, které na rozdíl od výše uvedených členění ukazuje následující odchylky (hlediska hodnocení souhrnné institucionální kvality):

- Mezi země anglosaského modelu řadí i Německo a Rakousko,
- mezi země severského modelu patří i Lucembursko a Nizozemsko,
- střeoevropský model představují kromě Belgie a Francie i Španělsko a Portugalsko a z nových členských zemí se k nim přiřazuje ze souboru EU-10 Malta, Kypr, Slovinsko a Estonsko,
- k jihoevropskému modelu se řadí kromě Itálie a Řecka ostatní země EU-10 včetně České republiky a Maďarska, které mají ke střeoevropskému modelu nejbliže.

**Tabulka 1: Souhrnný index institucionální kvality EU-25 za rok 2005 ve shlucích**

| Shluk 1                                                                                            | Shluk 2                                                                                       | Shluk 3                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NL, LU, SE, FIN, DK, UK, IE, DE, AT                                                                | MT, SI, PT, EE, CY, ES, FR, BE                                                                | PL, IT, GR, LT, LV, SK, HU, CZ                                                                 |
| Bližší rozlišení shluku 1                                                                          | Bližší rozlišení shluku 2                                                                     | Bližší rozlišení shluku 3                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NL, LU, SE, FIN, DK,</li> <li>▪ UK, IE, DE, AT</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ES, FR, BEL</li> <li>▪ MT, SI, PT, EE, CY</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LT, LV, SK, HU, CZE</li> <li>▪ PL, IT, GR,</li> </ul> |

Pramen: World Bank (2006), vlastní úpravy.

Zaměření studie vychází ze snahy postupně zmapovat všechny dílčí komponenty souhrnného indexu institucionální kvality. Vycházeli jsme z faktu, že mnohé již bylo prozkoumáno (jedná se o již publikované texty o politické stabilitě a korupci – viz Vymětal, Žák, 2005; Žák, 2003; Žák, 2004a; Žák, 2004b; Spěvák a kol., 2002) a proto jsme se snažili zaměřit se na oblasti námi doposud neprobádané. Z analýzy vlivu jednotlivých faktorů na rozdělení do shluků podle souhrnného indexu institucionální kvality vyplynulo, že oblastmi s největším vlivem jsou politická stabilita a regulační kvalita. Je zajímavé, že oblast politické stability, kterou jsme pokládali za stabilní a neměnnou (viz

Žák, 2004a), se vlivem posledních politických událostí téměř v celé Evropě stává opět aktuální.

Na základě této analýzy se zaměříme na jednu ze základních oblastí institucionálního prostředí – regulaci, v rámci níž budeme hodnotit kvalitu regulace a kvalitu regulačního prostředí, kterou vyjadřuje kvalita byrokracie.

## 1.1 Ekonomický pohled na byrokracii

Institucionální ekonomie (spolu s ekonomikou veřejné volby a veřejnou ekonomikou) chápe byrokracii jako hierarchickou organizační formu řízení, kde je „role trhu a volné soutěže nahrazována nebo doplňována hierarchiemi řízení a jejími institucionálními strukturami“ (Benáček, 1998, s. 15). Byrokratická forma řízení je sice známa například již ze starého Říma, problémem hodným pozornosti se však stává až ve 20. století. To souvisí především s růstem podílu veřejných výdajů měřených jako podíl výdajů státního rozpočtu na HDP. Zatímco koncem 19. století činil tento podíl v nejvyspělejších zemích méně než 10 % a před první světovou válkou dosahoval průměrné úrovně kolem 15 %, v současné době se pohybuje již intervalu 30 – 60 % (viz IMF, 2000).<sup>2</sup> Důvodů pro tento vývoj je celá řada. Jmenujme alespoň některé, z našeho pohledu nejdůležitější: válečné konflikty globálního charakteru (světové války), „okouzlení“ počátečními ekonomickými úspěchy SSSR, ztráta přesvědčení o samoregulačních schopnostech trhů po velké světové krizi třicátých let, vznik konceptu „státu blahobytu“ a poválečný vývoj v Evropě vnímaný jako „zlatý věk kapitalismu“. V těchto podmínkách postupně sílilo přesvědčení, že byrokratická forma koordinace ve společnosti může být stejně přirozenou formou uspořádání společnosti jako tržní hospodářství a že ji může v mnoha případech efektivně, či efektivněji, nahradit, což v konečných důsledcích vedlo až k formulování a aplikaci modelu centrálně plánovaných ekonomik. Toto nahrazení trhu byrokracií však přináší problémy jak v oblasti společenské, tak i v oblasti ekonomie. Byrokratická forma koordinace není používána pouze v centrálně plánovaných ekonomikách, ale v sofistikovanější podobě i v ekonomikách tržních, kde mnohde nahrazuje jak skutečná, tak domnělá selhání trhu. Díky svému hierarchickému uspořádání však postrádá samovolné zpětné vazby, což může vést až k narušení demokracie.<sup>3</sup> Ukazuje se, že velikost státní administrativy a bohatství státu spolu vzájemně souvisejí, od určitého stupně vývoje společnosti je obtížné rozvíjet bohatství společnosti bez rozvoje byrokratické administrativy, ačkoliv není jasné, co je příčinou a co následkem. V již citované studii Benáček (1998, s. 15) uvádí: „To vedlo některé ekonomy, např. M. Olsona nebo W. Baumola k závěru, že bohatství národů přímo závisí v první řadě na tom, jak se jejím společností podaří udržet veřejnou administrativu ve funkčním stavu a zabránit tendenci byrokracie k přerozdělování bohatství.“

Byrokratické řízení<sup>4</sup> na určitém stupni vývoje společnosti tedy buď nahrazuje roli trhu a volné soutěže nebo ji na základě společenského konsensu vhodně doplňuje. Otázkou je, jak byrokracii definovat. Teoretický pohled na byrokracii přesahuje čistě ekonomická

---

<sup>2</sup> V centrálně plánových ekonomikách Evropy v minulém století se tento podíl blížil i 90 %.

<sup>3</sup> Viz například citát z projevu německého prezidenta G. F. Knappa z 1. 5. 1891: „Naši úředníci nikdy nedopustí, aby jim někdo vyrval z rukou moc, a obzvláště ne nějaká většina v parlamentu, neboť s nimi si umíme skvěle poradit“ (Mises, 2002).

<sup>4</sup> Termín byrokratické řízení jsme si vypůjčili od Ludwiga von Misesa (2002, s. 27), který ve své knize o byrokracii píše: „Lze nalézt dva způsoby mírové mezilidské spolupráce. Jedním je byrokratické řízení (byrokratický management) a druhým je řízení vedené za účelem dosažení zisku (ziskový management).“

kritéria – za zakladatele teorie byrokracie je považován Max Weber, k jehož odkazu se hlásí spíše sociologie než ekonomie. Ekonomická teorie nabízí pohledem teorie veřejné volby chápání byrokracie nejvýstižněji v podobě definování úřadů W. A. Niskanenem. Začneme pohledem širším. Německý sociolog Max Weber<sup>5</sup> charakterizuje moderní úřady takto:

- jsou to velké organizace,
- většina zaměstnanců pracuje na celý úvazek, živí se tím a je to pro ně převažující zdroj příjmu,
- zaměstnanci jsou jmenováni (dosazeni) na určité role – volbou, výběrem,
- byra jsou řízena hierarchicky, platí principy autority mezi vedoucím a podřízenými s právy a povinnostmi dané psanými pravidly,
- úřady a držitelé jsou striktně odděleny; šéfové nevlastní své posty a výrobní prostředky a podřízení jsou jen zaměstnanci,
- byrokratické aktivity jsou charakterizovány komplexností administrativy, funkční specializací úkolů a diskrétností obsluhy. Vykonávání je výsledkem kvalifikace a přizpůsobení úkonům.

S touto charakteristikou polemizuje Anthony Downs, který v roce 1967<sup>6</sup> upřesnil Weberovo pojetí tvrzením, že platí pouze první tři charakteristiky a místo dalších tří uvádí: „Hlavní výstupy úřadů jsou nepřímé či tržně neověřené transakce“. V této souvislosti je zajímavé se ještě jednou vrátit k von Misesově pojednání, kde autor definuje byrokratický management: „Byrokratický management je řízením, které spočívá v podřízení se podrobným pravidlům a regulacím, jež stanovuje nadřízený orgán. Úkolem byrokrata je činit to, co mu tato nařízení a pravidla přikazují. Jeho vůle chovat se dle svého nejlepšího přesvědčení je těmito pravidly silně omezena“ (Mises, 2002, s. 76). A dále: „Cíle veřejné správy nemohou být měřeny peněžními ukazateli a nemohou být měřeny účetními metodami... Neexistuje dostupné měřítko, na základě kterého bychom mohli zjistit, zda peníze vynaložené tou kterou pobočkou nebyly nadbytečné“ (tamtéž, 2002, s. 77).

Za klasika ekonomického pohledu na byrokracii je považován W. A. Niskanen, podle něhož jsou moderní úřady, definovány dvěma charakteristikami (1994, s. 15):

- zaměstnanci úřadu nemohou žádnou část rozdílu mezi příjmy a náklady použít jako vlastní důchod,
- velkou část svých příjmů získává úřad jinak než prodejem jednotek svého výstupu za cenu této jednotky.

Dále říká: „Zjednodušeně – úřady jsou neziskové organizace, které jsou financovány alespoň částečně pravidelnými dotacemi nebo granty.“ Problém byrokracie vidí Niskanen v rozdílnosti mezi ziskovým chováním managementu firem a odlišným chováním byrokracie, která preferuje vlastní zájem nad zájmem o ekonomickou efektivnost. Na základě tohoto přístupu je možno definovat účelovou funkci byrokrata: „Do užitečkové funkce byrokrata vstupují následující proměnné: plat, výhody ze zastávání úřadu, veřejná reputace, moc, přízeň, výstup úřadu, jednoduchost provádění změn a vedení úřadu. Všechny tyto proměnné kromě posledních dvou jsou kladné monotónní funkce celkového rozpočtu během působení byrokrata na úřadě“ (tamtéž, 1994, s. 38). Z toho můžeme zjednodušeně vyvodit, že užitečková funkce byrokrata bude maximalizována při maximalizaci rozpočtu na svoji činnost a minimalizaci úsilí, popřípadě nákladů na

---

<sup>5</sup> Max Weber (1864 – 1920), citováno podle Niskanena (1994).

<sup>6</sup> A. Downs: Inside Bureaucracy. Citováno podle Niskanena (1994).

tuto činnost. Toho lze nejlépe docílit dosažením monopolního postavení, jehož základem je informační převaha jako výsledek informační asymetrie.

K tomu uveďme ještě jeden názor, názor sociologa Martina Croziera (1964), který definuje termín „byrokratické selhání“ a vysvětluje ho tím, že roli byrokracie ve společnosti vymezují čtyři základní faktory:

- uspořádání státu (vlády),
- problém zastupování - vztah mezi politiky a byrokraty ,
- vnitřní organizace úřadů,
- vztah byrokracie a občanské společnosti (občanský sektor).

#### **Box 1 – Model zastupování**

Model zastupování představuje zevšeobecnění původně mikroekonomického konceptu problému „principál – agent.“ Tento model můžeme před aplikací do modelu zastupování popsat následovně:

- nájemce deleguje na agenta část rozhodovacích pravomocí,
- agent vykonává činnost, jejíž výsledek (zisk) se dělí mezi nájemce a agenta,
- vyjednávání probíhá v podmínkách nejistoty,
- agent jedná ve vlastním zájmu (využívá asymetričnosti informací).

Vysvětlení modelu zastupování nás staví před nutnost nově pojmenovat problém i jeho subjekty. V modelu zastupování jsou jednotlivé subjekty nazývány podle jejich role (postavení) v modelu jako „nájemce“ a „agent“.<sup>7</sup> Vyplyvá to ze skutečnosti, že v modelu zastupování mohou jednotlivé subjekty nabývat v různých situacích různých postavení, jednou fungují jako nájemci a jednou jako agenti.

Koncept modelu zastupování je spojen s pojmem asymetrických informací a morálním hazardem. Asymetrická informace znamená, že jeden subjekt má úplnější informace než subjekt druhý a tím dochází k výhodnějšímu postavení při vyjednávání. Morální hazard vzniká tehdy, když činnost jednoho subjektu (informovaného) vede ke snižování užítu jiného subjektu (neinformovaného) a původce nenese následky svého působení (viz Soukupová a kol., 1996). V politických procesech (u netržního rozhodování) jde u asymetrické informace o to, že jeden ze subjektů procesu vyjednávání (dosahování konsensu) má informační převahu, kterou dokáže využít pro zvýšení své renty (rent-seeking).<sup>8</sup> Problém morálního hazardu je problémem širším. Původní mikroekonomický koncept se omezoval na možnosti zneužití asymetrických informací, v současnosti se tento termín vžil pro (v podstatě libovolné) chování politiků nenesoucích následky svých rozhodnutí. V tomto textu se pokusme podržet původního významu, rozšíříme jej pouze o konstatování, že za morální hazard je v netržním rozhodování pokládáno takové jednání (chování), kde nejen že dochází ke zneužití informační převahy, ale i například podlehnutí tlaku zájmových skupin či neschopnosti získat nové, či využít stávající informace.

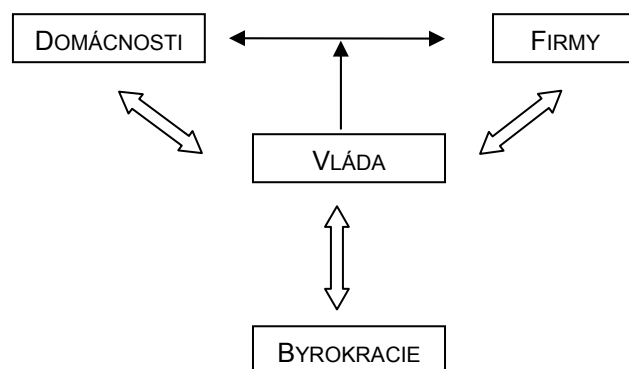
Z tohoto výčtu je nejzajímavější skutečnost, že problémem funkčnosti byrokracie je problém zastupování, který popisuje vztah mezi politiky a byrokraty (charakteristika modelu zastupování viz box 1).

<sup>7</sup> Termín „principal – agent“ překládá Holman (1999) takto: „Problém oddělení vlastnictví o řízení podniku nazývají ekonomové problémem pána a správce.“ Soukupová a kol. (1996) používá překlad „nájemce – zmocněnec“, Blaha, Dědek (1995) „akcionář – manažer“, Schwarz (1993) „vlastník – správce“ a Hampl (1999) „zmocnitel – zmocněnec“.

<sup>8</sup> Rent-seeking behaviour překládáme jako chování vedoucí k získávání či dobývání renty. V netržním rozhodování se jedná o snahu politiků maximalizovat svůj vlastní užitek.

V současnosti jsme svědky pokusů vysvětlit pomocí modelu zastupování vztahy mezi voliči, politickými stranami, vládou a byrokracií.<sup>9</sup> Podstatou problému je hledání způsobu, jakým stanovit rozpočet<sup>10</sup> v oblastech netržního rozhodování, neboli jak uzavřít kontrakt mezi nájemcem a agentem, či jak navrhnout systém kompenzací v podmínkách asymetrických informací. Vláda se v této situaci nalézá ve dvojím, v podstatě rozporném postavení. Vláda ve vztahu k voličům je v postavení agenta, ve vztahu k byrokracií však vystupuje jako nájemce. Informační asymetrie slouží vládě k udržení moci (účelový výklad informací - populismus), ale zároveň zvyšuje rozpočty úřadů (informační asymetrie uplatňovaná byrokracií). Rovněž postavení byrokracie je rozporné. Ve vztahu k vládě je sice pouze v roli agenta, na druhé straně každý byrokrat je zároveň voličem, tudíž nájemcem vlády. Obrázek 2 zobrazuje tyto vztahy a navíc se snaží postihnout interakce mezi firmami a domácnostmi a mezi firmami a vládou. Šipka mezi domácnostmi a firmami vystihuje interakce na ekonomických trzích, do kterých zasahuje svou politikou vláda. Domácnosti jsou zároveň voliči ovlivňující složení vlády, proto zde vzniká politický trh, na kterém se obchoduje se soupeřícími politickými programy během období před volbami. Další typ politického trhu vzniká mezi firmami a vládou. Tento trh vyjadřuje obchod s komoditami, kterými jsou jakákoliv exekutivní opatření ovlivňující postavení firem. Třetí trh vzniká mezi vládou a byrokracií, kdy se obchoduje s administrativními opatřeními pro realizaci stanovených politických cílů.

**Obrázek 2: Interakce mezi tržními a netržními aktéry**



Pramen: Gregor (2005, s. 21).

Problémy vyplývající z modelu zastupování se nejvíce projevují ve vyjednávání o rozpočtu úřadu. V každém vyjednávání platí, má-li být úspěšné a spravedlivé, že žádná z komponent (moc, informace, čas) není neměnná. To v procesu vyjednávání vlády o rozpočtu byrokracie neplatí. Je to právě faktor času, který činí byrokracií „nezničitelnou“. Informační asymetrie je zafixována dočasností vlády v rámci volebního cyklu a „věčností“ úřadů. V těchto podmínkách potom vyvstávají do popředí problémy morálního hazardu a negativního výběru při obsazování míst ve státní správě, nehledě na vznik prostředí, ve kterém jsou vytvářeny ideální podmínky pro korupci a uplácení.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tak například J. E. Lane (1993) uvádí: „Moderní demokratický stát je založen na principu P-A ve veřejném sektoru. Tyto vztahy zahrnují jak vztahy mezi populací a volenými zástupci, tak i vztahy mezi vládou a byrokracií.“

<sup>10</sup> Termín rozpočet je třeba v kontextu netržního rozhodování chápat jako jakoukoliv činnost posilující moc úřadu, tzn. i například budování vlastní nepostradatelnosti úřadu, výstavbu hierarchických struktur či jednání ve prospěch zájmových skupin.

<sup>11</sup> Volnost (mezeru) mezi nájemcem a agentem je možno „vyplnit“ dvojím způsobem – a to nejen ve smyslu negativním (rent-seeking), ale také konstruktivně (viz Keech, 1995). Zde stojí za poznamenání



Při utváření netržních rozhodnutí hraje také důležitou roli vliv zájmových skupin. Ten může nabývat dvou forem: jednak jako komplikující faktor vzájemných vazeb mezi politiky a byrokracií v tom smyslu, že na každé z vazeb mezi těmito subjekty lze vysledovat činnost (tlak) těchto skupin, jednak jako faktor vysvětlující konkrétní politicko-hospodářské kroky jako odraz úspěšné činnosti těchto skupin. Ve všech těchto oblastech hrají dominující roli informace jako předpoklad pro rozhodování. Požadavky na informace v modelu zastupování mezi vládou a byrokracií<sup>12</sup> vypadají následovně:

- jsou založeny na svobodě slova,
- vedou k lepšímu poznání individuálních a skupinových zájmů,
- vedou k účinnější realizaci cílů,
- jsou vzájemné, což znamená, že nabídka informací a poptávka po nich existuje u obou výše zmíněných subjektů.

Vláda, která využívá činnosti zájmových skupin, zejména jako významného zdroje informací, by měla čelit nebezpečí jednostranné orientace silných zájmových skupin legislativní úpravou jejich působení. Jedná se vlastně o zabezpečení určité rovnováhy v působení zájmových skupin, o omezení jejich jednostranného ovlivňování, k čemuž může používat následujících postupů:

- podporou konkurence v konstituování zájmových skupin,
- omezením vlivu státní exekutivy přenosem rozhodování na profesní komory, nezávislé komise či rozhodčí výbory,
- využitím jiných mechanismů rozhodování, které vylučují konkrétní činnost zájmové skupiny, např. zákony o ochraně hospodářské soutěže,
- podporou vzniku takových skupin, které by bez vnější pomoci vznikaly obtížně (důchodci, spotřebitelé),
- zákonným omezením pravomocí dominantních zájmových skupin,
- zpřístupněním informací poskytovaných zájmovými skupinami veřejnosti,
- podporou získávání "konkurenčních" informací z nezávislých zdrojů,
- vytvářením prostředí, které by odsuzovalo kontakty politiků se zájmovými skupinami.

Byrokratické selhání je také důsledkem vnitřní organizace státních úřadů, jakkoliv se jejich hierarchická struktura neliší od schémat uspořádání v soukromém sektoru. Efektivnost jejich fungování je však ovlivněna několika výraznými odchylkami. Ty lze stručně vymezit takto:

- neexistence trhu manažerů ve veřejném sektoru,
- mzdy ve veřejném sektoru jsou nižší než v sektoru soukromém,
- selhání odpovědnosti.

Neexistence trhu manažerů vyplývá z monopolního postavení v oblasti informací a konkrétně se projevuje v požadavku na tzv. „definitivu“. To vede ve veřejném sektoru nejen k neschopnosti reagovat na nové podněty a k setrvačnosti v myšlení i řízení, ale vytváří i prostor pro korupci. Veřejný sektor se tak stává strnulou hierarchickou struktu-

---

fakt, že rent-seeking je možno chápat také pozitivně, do jisté míry ve smyslu podnikatelského objevování (viz Kirzner, 1998).

<sup>12</sup> Vztahy popisované ve zjednodušeném modelu „voliči-vláda“ mají obecnou platnost pro každý vztah ovlivňování informacemi.

rou, ve které navíc platí „pravidla negativního výběru”,<sup>13</sup> z čehož pak vyplývá, že pro schopné není veřejná správa atraktivní a že nadřízení si vybírají své podřízené mezi méněschopnými.

V oblasti mezd určuje trh manažerů jak cenu jejich práce, tak i cenu práce jejich podřízených. Platy zaměstnanců ve veřejné správě za platy v soukromém sektoru zaostávají<sup>14</sup> a tento rozdíl je pokládán za jeden z rozhodujících motivačních zdrojů vzniku korupce. Sklon ke korupci roste úměrně s tím, jak platy státních zaměstnanců zaostávají za platy ve srovnatelných oblastech soukromého sektoru.

Selhání odpovědnosti je vlastně výsledkem dvou výše zmíněných rozdílů mezi soukromým a veřejným sektorem, neboť v soukromém sektoru je otázka odpovědnosti řešena trhem, ve veřejném sektoru takovéto řešení neexistuje. Na místo tržních řešení vstupují na scénu altruismus a morálka a z toho vyplývající ideál úředníka sledujícího jen společenský zájem. Při jejich absenci či nesnadnosti vynucení to pak znamená vyhledávání renty, boj o rozpočet úřadu a prostor pro korupci.

## 1.2 Teoretický pohled na regulaci

Regulaci můžeme definovat jako **kontrolu, usměrňování a řízení ekonomických aktivit soukromého sektoru státem** v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Jedná se tedy o aktivitu státu, který v obecné rovině, legislativním procesem, buď zamezuje prosazování určitých nechtěných aktivit nebo povoluje či podporuje určité činnosti. Regulační aktivity státu jsou komplexně vysvětlitelné celou škálou vědních disciplín a teoretických přístupů a to nejen ekonomie, ale i právních věd, politologie, historie, geografie, sociologie a psychologie – tím se regulace stává multidisciplinární veličinou. Tato širší pohledů na regulaci umožňuje rozlišit tři významy pro regulaci srovnané od nejširšího pojetí ke specifickému (viz Baldwin, Scoot, Hood, 1998):

- nejširší pojetí regulace zahrnující veškeré mechanismy kontroly společnosti,
- regulace jako způsob vládnutí (governance), kde státní agentury usilují o kontrolu a řízení ekonomiky,
- regulace jako specifická forma vládnutí, kde pomocí souboru autoritativních pravidel kontrolovaných samostatnými agenturami se dosahuje prosazení shody při řešení ekonomických problémů.

V dalším textu se budeme zabývat regulací na pomezí mezi druhým a třetím stupněm rozlišování. Regulaci můžeme dělit na:

<sup>13</sup> F. A. Hayek (1990) v 10. kapitole s příznačným názvem „Proč se ti nejhorší dostávají nahoru” uvádí tři hlavní důvody, které mohou platit pro každou hierarchickou strukturu:

1. čím vyšší vzdělání, tím vyšší diferenciací názorů
2. diktátor je schopen přesvědčit spíše ty, jež nemají vlastní názor,
3. vyvolání konfliktu my a oni.

K negativnímu výběru v hierarchických strukturách přispěl i český ekonom Pavel Pelikán, jehož tezi, prezentovanou na přednáškách na KHP VŠE lze shrnout asi takto: Negativní výběr je zapříčiněn tím, že na každé intelektuální úrovni je člověk schopen rozpoznat a ocenit „kvality“ těch méně inteligentních než je on sám, ale zcela mu splývají ti, jež jsou inteligentnější – a tudíž nedokáže je rozlišit a tím je „nevolí“.

<sup>14</sup> Podle údajů MPSV ČR byly mzdy v soukromém sektoru o více jak 12 % vyšší než v sektoru veřejném.

- **ekonomickou regulaci**, která ovlivňuje tržní rozhodování (například zásahy do cenové struktury, pravidla hospodářské soutěže, úprava vstupu na trh nebo odchodu z něj),
- **sociální regulaci**, která chrání veřejné zájmy (jakými jsou například zdraví, bezpečnost, životní prostředí a sociální stabilita),
- **administrativní regulaci**, což jsou písemnosti a úřední formality, pomocí nichž státní orgány shromažďují informace a zasahují do jednotlivých hospodářských rozhodnutí. Mohou mít podstatné dopady na výkonnost soukromého sektoru.

V současné době je v evropském kontextu odhadován podíl sociální regulace na 80 % všech regulačních opatření. Regulační opatření dělíme i z historického hlediska na regulaci tradiční (old style regulation), která se zaměřuje na regulování cen a mezd, regulaci odvětví a firem, regulaci veřejných statků ve snaze stimulovat ekonomickou efektivnost a výkonnost a na regulaci, která je zaměřena na ochranu jednotlivců, a to jak výrobců, tak i spotřebitelů, na ochranu životního prostředí, na podporu šíření informací s cílem odstranění informační asymetrie a tím i snahy o snižování rizik, neboli novou vlnu regulace (new wave regulation).

Baldwin (1999) specifikuje důvody pro ekonomickou regulaci jako potřebu kontrolovat jevy, které vycházejí především z tržních selhání. Za takové jevy mohou být považovány externality, transakční náklady, asymetrická informace, dále monopoly a nekonkurenční jednání, mimořádné zisky, vzácnost strategických statků, nutnost poskytovat veřejné statky a potřeba ochrany zájmů budoucích generací.

Podle výše uvedených důvodů má regulování ekonomiky jak makroekonomický, tak i mikroekonomický charakter. Na makroekonomické úrovni se v podstatě jedná o příklon k makroekonomickému plánování, v tržních ekonomikách známému jako plánování indikativní. Regulace na mikroekonomické úrovni je zaměřena především na **vymezení a kontrolu pravidel na trzích**, neboli na vytvoření právního rámce pro svobodné podnikání, na **zajištění potřebných informací** pro všechny účastníky trhů, neboli na odstraňování informační asymetrie ve vztahu výrobce versus spotřebitel, a na **podporu konkurence** vytvářením dohledu nad trhy, zejména s ohledem na zneužívání monopolního postavení, sankcionováním zakázaného chování a dohledem na chování všech ekonomických subjektů na trhu. Zatímco makroekonomická regulace odvádí ekonomiku směrem, kterým by se sama spontánně nepohybovala (bez hodnocení a soudů o prospěšnosti či škodlivosti) na mikroekonomické úrovni regulace může výrazně přispívat ke snížení transakčních nákladů, zejména vytvořením dlouhodobě platných a právně vymahatelných podmínek pro podnikání a to vytvořením žádoucího a funkčního informačního systému a právního řádu chránícího práva jak výrobců, tak i spotřebitelů.

Ve svém nejznámějším článku z roku 1971 J. Stigler položil základ současnému chápání regulace tím, že si položil jednoduchou otázku: Kdo má z regulace prospěch? Odpověď doplnil do té doby převažující teoretické koncepty o nový, zatím neobjevený přístup. K pojetí regulace **ve veřejném zájmu**<sup>15</sup> a regulace **v zájmu regulátora**<sup>16</sup> přidal regulaci **v zájmu regulovaných**. Regulace ve veřejném zájmu je spojena s ekonomikou blahobytu, kde stát starající se o blaho svých občanů sleduje veřejný zájem. V tomto pojetí je regulace zaměřena na nápravu tržních selhání, odstraňování informační asyme-

---

<sup>15</sup> Toto obecně přijímané vysvětlení je součástí převážné části standardních učebnic ekonomie, například i Samuelsonova Ekonomie vychází z Pigouova pojetí.

<sup>16</sup> První, kdo na tento problém upozornil, byl G. Tullock (1965).

trie a omezování moci silných zájmových skupin. Největším problémem tohoto přístupu je sám velmi těžko definovatelný termín „veřejný zájem“. Gordon Tullock jako jeden z nejznámějších představitelů teorie veřejné volby se snažil vyvrátit mýtus, že politici jednají ve veřejném zájmu a naopak tvrdí, že to jsou právě politici a byrokraté,<sup>17</sup> kteří mají z regulace osobní prospěch – politici i byrokraté se snaží sledovat svůj vlastní prospěch (prostředky na volební kampaně, podpora zájmových skupin, nelegální platby, úplatky apod.), a proto udržují kontakty s regulovanými, popřípadě vyhledávají další možná spojení (vznik nových regulací). Stiglerovo pojetí regulace v zájmu regulovaných je založeno na jednoduché úvaze, že jsou to právě regulovaní, kteří mají dlouhodobější prospěch z regulace, a proto regulaci vlastně vyžadují. V tomto pojetí se odvětví, oblasti či profese snaží o získání přímých finančních podpor, o omezení vstupu do odvětví, podporu výroby komponentů, omezování produkce substitutů a kontrolu a stanovení cen – což jsou nejčastější projevy tohoto pojetí regulace.

Na bázi těchto rozdílných přístupů k regulaci vzniklo několik teoretických přístupů, které se snaží regulaci vysvětlit (viz Baldwin, 1999). Nejznámější a nejvíce rozšířená je teorie veřejného zájmu, která ve světle nových poznatků přechází do oblastí, kde jsou zájmy lépe definované – hovoří se o teorii zájmových skupin (viz Olson, 1965) nebo dokonce i o teorii ovládnutí regulace (regulatory capture) (viz Stiegler, 1971; Peltzman, 1976; Peltzman, 1989; Becker, 1983 a jiní).<sup>18</sup> Teorie založené na deskripci zájmů vykládá Chicagská škola<sup>19</sup> odmítající regulaci s tvrzením, že slouží jako politický nástroj k maximalizaci voličských hlasů, a na ní navazující teorie veřejné volby, jež popisuje regulaci jako nástroj vyhledávání renty. Tyto teorie však opomíjejí jeden důležitý aspekt regulace a tím je činnost (charakteristika) regulačních orgánů včetně jejich kontroly. Tento problém řeší institucionální ekonomie tím, že jednak pracuje s modelem zastupování a tím i s problémy asymetrických informací a morálního hazardu při regulování a tím i s problémem vlivu a konstituování samotných organizací procesu regulace. Během devadesátých let se teorie ekonomické regulace nadále rozvíjela a začala brát v úvahu různorodé problémy regulace jako instituce, pravidla regulace či samotný proces regulace.

Současná teorie regulace zdůrazňuje význam institucionálního rámce, v němž regulace probíhá. Jak ukazuje Granovetter (1985), ekonomická aktivita je ovlivněna společenskými vztahy a uspořádáním. A tedy funkčnost jakéhokoliv systému regulace, který je zasazen do specifického prostředí spolu s jeho formálními i neformálními pravidly, závisí právě na těchto institucích. Ogus (2002) poskytl srovnání různých systémů regulace pro odlišné skupiny zemí kontinentální Evropy a anglosaské země. V teorii regulace se také projevuje vliv nové institucionální ekonomie a především teorie transakčních nákladů (viz Allen, 1991).

S transakčními náklady je spojen problém asymetrické informace. Regulátor v případě asymetrické informace disponuje jinou úrovní informace než regulovaný subjekt, například o nákladech, příjmech či poptávce. Aby bylo možné optimálně regulovat, regulátor musí zavést pravidla a podněty pro poskytnutí dostatečné informace od regulovaných subjektů. Nová teorie navazuje také na problém „zajetí regulátora“ Chicagské školy (viz

<sup>17</sup> O užitkové funkci byrokrata ve výše uvedeném smyslu psal jako první Niskanen (1971).

<sup>18</sup> Jako určitou aplikaci teorie veřejného zájmu je možno označit její, řekněme populistickou větev, která veřejný zájem omezuje na blahobyt spotřebitele s tím, že tento má přímý vliv na voliče – z tohoto důvodu je tato forma regulace více orientována na regulaci sociální.

<sup>19</sup> V evropském kontextu se v souvislosti s regulací mluví někdy i o Toulouské škole reprezentované zejména Laffontem (1991).

Stiegler, 1971, Peltzmann, 1976), kdy je regulace prováděna ve prospěch zájmových skupin. Podle Reagana (1987) koncentrace prospěchu z regulace a rozptýlení jejích nákladů způsobuje, že zájmové skupiny mají vyšší vyjednávací sílu a regulátoři proto zvýhodňují zájmy výrobců. Jak zdůrazňuje Laffont (1999), vzhledem k neefektivnímu vyjednávání mezi zájmovými skupinami o možných rentách vede regulace vždy k neoptimálním výsledkům, co se týče společenského blahobytu. Možnost firem strategicky ovlivnit politiku představuje významný zdroj její komparativní výhody (viz Shaffer, 1995). Regulace může však také podlehnout „zajetí politické moci“. V takové situaci je cílem regulace prosazení určitého politického zájmu. Regulace se tak stává nástrojem vlády a vládnoucí elity (viz Stiglitz, 1998). Vzhledem k často neoptimální regulaci se objevily snahy o kvantifikaci nákladů regulace, které spočívají nejen v provozu administrativního aparátu, ale také v ekonomických pokřiveních, která nepřiměřená regulace způsobuje, a nákladech ekonomických subjektů se této regulaci podrobit (viz Stein, Hopkins, Vaubel, 1995). Leach (2000), Hopkins (1996) a Hahn (1998) se pokoušejí o odhad nákladů regulace.

### 1.3 Souvislosti mezi byrokracií a regulací

Byrokratická forma koordinace bývá velmi často spojována právě s regulací a regulačními opatřeními. Vyplývá to z toho, že v procesu vyhledávání renty je tato renta nejspíše dosažitelná právě při tvorbě regulačního prostředí a jeho následné kontrole a to bohužel i tam, kde by soukromý sektor dokázal uspokojit dané služby efektivněji. V této souvislosti není obtížné vytipovat oblasti, kde jsou pro byrokracii zvlášť výhodné podmínky při vyhledávání renty.<sup>20</sup> Jde o tyto oblasti.

- **Daně.** Z daní je vládní byrokracie placena, z makroekonomického pohledu je důležitý podíl výše státního rozpočtu na HDP. Zjednodušeně se dá říci, že tento podíl v podstatě charakterizuje úroveň státního paternalismu a tím i zprostředkovaně váhu byrokracie ve společnosti. Z mikroekonomického hlediska vytváří vysoké daňové zatížení bariéru pro rozvoj podnikání na jedné straně, na straně druhé složitost systému daní se projevuje ve ztrátě času a peněz spotřebovaných v souvislosti s evidencí daní, najímání daňových poradců a v neposlední řadě i při přípravě daňových úniků.
- **Podnikání.** Byrokratické přístupy vytvářející podmínky pro podnikání jsou samostatnou kapitolou regulační politiky státu. A je jedno, zda se jedná o podmínky pro zakládání nových firem či o zákonnou úpravu konkurzního řízení. Rovněž regulační opatření na trhu práce vytvářejí dostatek příležitostí pro získávání rent. Navíc je třeba si uvědomit, že plošná regulační opatření vytvářejí vlastně fixní náklad, který dopadá na firmy bez ohledu na jejich velikost. Tím jsou do jisté míry znevýhodňovány malé a střední firmy, které by naopak měly být nejdynamičtější faktorem ekonomického vývoje.
- **Zahraniční obchod.** Netarifní bariéry vtělené do různých předpisů, celní a licenční správa jsou příležitostmi, kde byrokracie může zvyšovat transakční náklady, čímž snižuje konkurenceschopnost firem působících na daném území. Kromě renty z příležitostí se zde otvírá i velký prostor pro rentu z korupčního jednání.
- **Nemovitosti.** Možnosti byrokracie zasahovat do výkonu vlastnických práv se týká veškerého movitého majetku státu. Překážky kladené výkonu vlastnických

---

<sup>20</sup> Z ekonomického hlediska je možno považovat náklady na byrokracii za formu transakčních nákladů, která zvyšuje celkové náklady o rentu z regulace.

práv představují výraznou příležitost k převodu alespoň podílu z bohatství státu do soukromých rukou byrokratů.

- **Vládní zakázky.** Vládní zakázky představují velmi důležité pojítko mezi vládním a soukromým sektorem a spočívají v tom, že vládní subjekty nakupují statky služby při poskytování svých veřejných statků. Proces zadávání těchto zakázek vytváří konfliktní prostředí zájmů zúčastněných subjektů a tím je pro byrokratický aparát významným zdrojem renty, často na pomezí až korupčních praktik.

Regulace a byrokracie mají nepopíratelně vliv na mnoho výkonnostních charakteristik ekonomiky. Regulace výrazně ovlivňuje výkon firem, čím více administrativních zatížení a nařízení, kterým se lze jen stěží rychle přizpůsobit, tím větší náklady bude muset firma vyvinout, aby jednala v souladu s těmito nařízeními. Kromě toho bude mít negativní vliv i na vznik nových firem, což částečně souvisí i s přílivem přímých zahraničních investic. Čím je podnikání v dané zemi volnější, tím více zahraničních firem bude přilákáno.

Přílišná byrokracie tlačí podobně jako regulace na náklady firem, avšak jedním z kanálů zvyšování nákladů může být i vyšší tlak na korupci. Rozsáhlejší byrokracie vede k většímu počtu korupčních příležitostí.

## **2. Data a měření**

V této kapitole budou popsány různé zdroje dat týkajících se byrokracie a regulace a diskutovány problémy měření.

### **2.1 Byrokracie**

Nabízí se otázka, jak lze rozsah byrokracie měřit. Budeme-li chtít použít kvantitativní statistiku a tedy tvrdá data, můžeme si vybrat z několika možností. Byrokracii je možné měřit podle počtu státních úředníků, při srovnání zemí můžeme použít poměr státních úředníků na celkové pracovní síle či počet obyvatel na jednoho státního úředníka. Jiný přístup měří byrokracii podle počtu ministerských úředníků. Jako další objektivní měřítko byrokracie může sloužit množství zákonů a jejich rozsah. Co se týče kvalitativních hodnocení a tedy měkkých dat, je stav byrokracie součástí různých průzkumů, které se však k této problematice staví odlišným způsobem.

IMD ve World Competitiveness Yearbook hodnotí země podle toho, jak firmy v dané zemi na škále od 0 do 10 posuzovaly tvrzení, že byrokracie brání podnikání. Čím vyšší hodnocení, tím méně byrokracie brání podnikání. Výrazný nedostatek takového přístupu spočívá v tom, že firmy nemusí hodnotit pouze samotnou byrokracii jako takovou, ale brát v úvahu i zatěžující administrativní opatření, která jsou výsledkem nadměrné regulace. V takovém případě se hranice mezi regulací a byrokracií, jak ji chápeme, stírá a pojmy splývají dohromady.

Jiné instituce zjišťují rozsah byrokracie tím, že se firem ptají, kolik času tráví jejich senior manažeři vyjednáváním se státními úředníky (kvůli interpretaci zákonů a nařízení či kvůli získání či udržení přístupu k veřejným službám). Jde o WEF a jeho zprávu o konkurenceschopnosti, WB a EBRD, které uveřejňují Business Environment and Enterprise Performance Survey a WB a její Enterprise Survey. Třetí zmíněný průzkum ještě do byrokracie přidává otázku, zda firmy souhlasí s tvrzením, že interpretace vlád-

ních nařízení, která ovlivňují jejich podnikání, státními úředníky jsou konzistentní a předvídatelné. Celkový přehled zdrojů uvádí tabulka 2.<sup>21</sup>

**Tabulka 2: Přehled zdrojů dat byrokracie**

| Institute                                              | Název publikace či výzkumu                             |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Institute for Management and Development Studies (IMD) | World Competitiveness Yearbook                         |
| Světová banka a EBRD                                   | Business Environment and Enterprise Performance Survey |
| Světová banka                                          | Enterprise Survey                                      |
| Světové ekonomické fórum (WEF)                         | Global Competitiveness Report                          |

## 2.2 Regulace

Regulace je chápána jako jakákoliv intervence státu prostřednictvím zákonů, nařízení či jiných administrativních opatření. Jelikož regulace jako taková zasahuje téměř do všech ekonomických činností, je průzkumů, které se těmto tématům věnují, velká škála. Tyto průzkumy stojí jak na tvrdých, měřitelných údajích, tak i na měkkých datech a tedy dotazování respondentů. Tabulka 3 uvádí přehled několika institucí, provádějících výzkum v oblasti regulace.

**Tabulka 3: Přehled zdrojů dat regulace**

| Institute                                                    | Název publikace či výzkumu                             |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Business Environment Risk Intelligence (BERI)                | Business Risk Servis                                   |
| CIVICUS                                                      | Civil Society Index                                    |
| Economist Intelligence Unit (EIU)                            | Country Reports                                        |
| Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)                    | Transition Report                                      |
| Heritage Foundation                                          | Law in Transition                                      |
| International Institute for Management and Development (IMD) | Index of Economic Freedom                              |
| OECD                                                         | World Competitiveness Yearbook                         |
| Political Risk Service Group (PRSG)                          | OECD PUMA Multi-country Business Survey Database       |
| PriceWaterHouseCoopers (Kurzmann Group)                      | International Country Risk Guide System                |
| Světová banka (WB)                                           | Opacity Index                                          |
| Světová banka a EBRD                                         | Doing Business                                         |
|                                                              | Business Environment and Enterprise Performance Survey |
| Světová banka                                                | Governance Matters                                     |
| Světová banka                                                | Enterprise Survey                                      |
| Světové ekonomické fórum (WEF)                               | Global Competitiveness Report                          |

<sup>21</sup> Vedle uvedených zdrojů provádí organizace OECD a SIGMA (Podpora pro zlepšení správy a managementu) jednorázová hodnocení týkající se veřejné služby. V roce 2003 proběhlo hodnocení veřejné služby a administrativního rámce a hodnocení systému zadávání veřejných zakázek. První uvedené hodnocení zkoumá, zda vůbec existuje přiměřený právní základ definující status státních úředníků, kteří jsou odpovědní za uskutečňování vládní politiky a provádění administrativních úkonů, a zda administrativní činnost a obecný právní administrativní rámec garantuje princip zákonnosti při administrativním rozhodování a vede k odpovědnosti úředníků za svoje úkony. Hodnocení zadávání veřejných zakázek je provedeno z různých úhlů pohledu, přičemž jsou definovány silné a slabé stránky systému zadávání veřejných zakázek spolu s návrhem zásahů pro řešení hlavních problémů.

V rámci **Business Risk Servis** (BERI) se třikrát ročně provádí kvalitativní analýza a předpověď pro 50 zemí. Tato zpráva obsahuje hodnocení Composite Score, které zahrnuje index politického rizika (hodnocení možnosti politické změny a společensko-politických podmínek), index rizika „provozu“ (hodnocení podmínek fungování firmy, což bere v úvahu například korupci) a faktor úhrady a repatriace. Spolu s tímto hodnocením je ve zprávě obsažena i předpověď pro budoucí vývoj Composite Score, dále informace o hospodářském a finančním stavu a informace o vládním systému, změnách ve vládě a o nejpravděpodobnějším politickém vývoji. Pro každou ze zemí je definováno doporučení týkající se příležitosti zisku – zda se vyplatí investice v dané zemi a zda-li má být provedena formou krátkodobého či dlouhodobého kontraktu. Composite Score odráží v rámci indexu rizika „provozu“ i regulační opatření, která hrají důležitou roli při formulaci doporučení o příležitostech zisku.

CIVICUS, mezinárodní spolek věnovaný posilování občanské společnosti po celém světě, sestavuje pravidelně **Index občanské společnosti** (Civil Society Index). Index hodnotí občanskou společnost prostřednictvím několika ukazatelů sloučených do čtyř dimenzí. *Struktura* zahrnuje rozsah a hloubku participace občanů, diverzitu v rámci občanské společnosti, úroveň organizace, vzájemné vztahy a zdroje; *prostředí* je určeno politickým kontextem, základními právy a svobodami, společensko-hospodářským kontextem a společensko-kulturním kontextem, právním prostředím, vztahy stát-občanská společnost a soukromý sektor-občanská společnost; *hodnoty* souvisí s demokracií, transparentností, tolerancí, nenásilím, rovností pohlaví, vymýcením chudoby a udržitelností životního prostředí; *dopad* zahrnuje vliv na veřejnou politiku, udržení důvěryhodnosti státních a soukromých společností, reakci na společenské zájmy, zplnomocňování občanů a uspokojování společenských potřeb. Regulace do tohoto hodnocení vstupuje několika kanály – prostřednictvím politického kontextu (právní řád, korupce a efektivita státu), společensko-hospodářského kontextu, právního prostředí, vztahů státu s občanskou společností, transparentnosti a především prostřednictvím vlivu na veřejnou politiku (dopad na sociální politiku, na lidská práva a na tvorbu rozpočtu).

Economist Intelligence Unit vydává zprávy pro téměř 200 zemí – **EIU Country Reports**, které informují o dění na politické scéně, o hospodářské politice, domácí ekonomice, trendech v odvětví a o zahraničním obchodu. Analýzu doplňují dvouleté předpovědi politického a ekonomického vývoje.

EIU pro každou zemi mimo jiné hodnotí riziko investice v několika oblastech – riziko „suveréna“, měnové riziko, bankovní riziko, politické riziko a strukturální riziko. Dále sestavuje Business Environment Ranking, který určuje atraktivitu podnikatelského prostředí v 82 zemích. Odráží kritéria společností při sestavování svých celosvětových obchodních strategií a je založen nejen na minulých podmínkách, ale i na očekávání převládajících podmínek příštích pěti let. Hodnocení probíhá v deseti rozdílných oblastech – politické prostředí, makroekonomické prostředí, tržní příležitosti, politika svobodného podnikání a konkurence, politika zahraničních investic, zahraniční obchod, daně, finance, trh práce a infrastruktura. Každá kategorie obsahuje několik indikátorů, kterých je celkem 91. Indikátory jsou založeny jak na kvantitativních údajích, tak na kvalitativních údajích z mnoha různých zdrojů a průzkumů. Každý indikátor nabývá hodnot mezi 1 (velmi špatné pro podnikání) a 5 (výborné pro podnikání). V rámci každé kategorie je jako aritmetický průměr sestaven agregovaný index, který je lineární transformací převeden na širší škálu 1-10. Průměr těchto transformovaných agregovaných indexů představuje konečné hodnocení podnikatelského prostředí.



Evropská banka pro obnovu a rozvoj vydává každoročně **Transition Report**, kde publikuje tři druhy ukazatelů – vybrané makroekonomické ukazatele, ukazatele strukturální změny a ukazatele transformace. První skupina zahrnuje základní makroekonomické statistiky týkající se hlavních oblastí ekonomiky – důchodu, zaměstnanosti, cen a mezd, vládního sektoru, měnového sektoru, úrokové míry a směnného kurzu a vnějšího sektoru. Ukazatele strukturální změny zachycují proces transformace týkající se podniků, trhů a obchodu, finančního sektoru a infrastruktury. Skupina ukazatelů transformace vyjadřuje pokrok v devíti oblastech - privatizace velkého rozsahu, privatizace malého rozsahu, restrukturalizace správy a podniku, cenová liberalizace, systém domácího a zahraničního obchodu, politika hospodářské soutěže, bankovní reforma a liberalizace úrokové míry, trhy cenných papírů a nebankovní finanční instituce a infrastruktura. Vedle těchto ukazatelů je ve zprávě hodnocen kvalitativní a institucionální vývoj v oblastech liberalizace a privatizace, podmínek podnikání a konkurence, finančního sektoru a sociální reformy.

**Heritage Foundation** vydává každoročně od roku 1995 **index ekonomické svobody**. Index je teoretickou analýzou faktorů, které nejvíce ovlivňují institucionální prostředí a tím i ekonomický růst. Země nejvíce ekonomicky svobodné mají vyšší míru dlouhodobého hospodářského růstu. Ekonomická svoboda je definována jako absence vládních omezení produkce, distribuce či spotřeby statků a služeb kromě v mezích nutných pro ochranu občanů a pro zachování jejich svobody. V roce 2006 bylo do měření zahrnuto celkem 161 zemí a bylo hodnoceno 50 nezávislých proměnných, které lze rozdělit do deseti kategorií: obchodní politika, fiskální břemeno vlády, vládní intervence v ekonomice, měnová politika, kapitálové toky a zahraniční investice, bankovníctví a finance, mzdy a ceny, vlastnická práva, regulace a šedá ekonomika. Všechny faktory jsou váženy stejně, celková hodnota indexu je aritmetickým průměrem hodnot faktorů. Každý faktor nabývá hodnot mezi 1 a 5, přičemž hodnocení 1 označuje ekonomické prostředí či soubor politik, které jsou nejvíce prospěšné pro ekonomickou svobodu. Podle hodnoty indexu lze země rozdělit na svobodné, z velké části svobodné, z velké části nesvobodné a potlačované.

**Ročenka konkurenceschopnosti IMD** je publikována od roku 1989 a analyzuje schopnost zemí vytvářet a udržovat prostředí, které podporuje konkurenci podniků. Podle více než 300 kritérií seskupených do čtyř faktorů konkurenceschopnosti hodnotí 61 (rok 2006) rozvinutých i rozvojových zemí a 8 regionů. Skupiny kritérií tvoří ekonomická výkonnost, efektivita vlády, efektivita podniků a infrastruktura. Tvrdá data jsou převzata z mezinárodních i národních organizací i soukromých institucí a měkká data z každoročního Executive Opinion Survey, kterého se účastní přes 4 tisíce respondentů.

**OECD – Multi-country Business Survey Database** je mezinárodní databáze, která prezentuje výsledky průzkumu, jenž proběhl od dubna 1998 do března 1999 v jedenácti zemích – Austrálie, Rakousko, Belgie, Finsko, Island, Mexiko, Nový Zéland, Norsko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko. Pro každou zemi databáze uvádí názor vzorku malých a středních podniků na kvalitu regulace, kvalitu regulatorní administrativy a odhady administrativních nákladů souvisejících s regulací v rámci třech sektorů – zaměstnanosti, prostředí a daní.

Political Risk Service Group každoročně od roku 1980 vydává **International Country Risk Guide**, který hodnotí finanční, politická a ekonomická rizika pro 140 zemí. ICRG

obsahuje 22 znaků rozdělených do tří kategorií podle druhu rizika. Vlastní index je tvořen pro každou kategorii zvlášť. Index politického rizika dosahuje maximálně 100 bodů, ekonomického a finančního rizika po 50 bodech. Celkový součet bodů je pak dělen dvěma a vytvoří váhu pro zahrnutí do souhrnného výsledku rizika země. Celkové riziko podle ICRG pak nabývá hodnot 0–100 a je rozděleno do dalších kategorií (podle stupně rizika) od velmi malého rizika (80–100 bodů) k velmi vysokému riziku (0–49,9 bodů). Vedle kompletních statistik rizika obsahuje sekci regionů s analýzou událostí v každé zemi, které měly výrazný vliv na obchod a investice.

PriceWaterHouseCoopers v roce 1998 sestavila **Index průhlednosti** (Opacity Index). Tento index byl aktualizován v roce 2004, ale k autorství nového indexu se hlásí společnost Kurtzman Group s tím, že na výzkum z roku 1998 navazuje – tím tmelícím prvkem je osobně Joel Kurtzman, který je vlastně duchovním otcem celého projektu a který figuruje na seznamu autorů u obou vydání. Index průhlednosti je konstruován následujícím způsobem:  $O = 1/5(C+L+E+A+R)$ , kde C je míra korupce, L charakterizuje stav legislativy, E efektivnost makroekonomické hospodářské politiky, A stav řízení a kontrolu firem a R je míra regulace. V roce 1998 bylo do výzkumu zahrnuto pouze sedm evropských zemí (mezi nimi i Česká republika), nový výzkum byl obohacen o dalších 12 zemí. Při určování hodnot jednotlivých subindexů (hodnota se pohybuje v intervalu od nuly – nejlepší hodnocení – do 100 bodů – hodnocení nejhorší) jsou využity veřejně přístupné zdroje i dotazníková šetření ve sledovaných zemích.

Projekt Světové banky **Doing Business** slouží k identifikaci slabých a silných stránek regulace podnikání dané ekonomiky. Projekt zahrnuje aktuálně 175 zemí z celého světa a probíhá každoročně od roku 2004. Sledován je rozsah, složitost a náklady základních procedur spojených se zahájením podnikání, jeho realizací a ukončením podnikání. V rámci realizace podnikání jsou zkoumány podmínky udělování povolení, regulace zaměstnanosti, registrace vlastnictví, získávání úvěru, ochrana investorů, platby daní, zahraniční obchod a vynutitelnost smluv. Údaje jsou prezentovány v počtu dnů, počtu procedur a v přímo měřitelných nominálních nákladech na uskutečnění jednotlivých úkonů, případně jsou uvedeny další stanovené (přímo měřitelné) podmínky. Další typ hodnocení regulační zátěže je založen na indexech konstruovaných na základě dotazníků o podmínkách stanovených procedur (např. na pracovních či úvěrových trzích).

**Business Environment and Enterprise Performance Survey** je průzkum, na kterém se společně podílejí Světová banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj. Průzkum proběhl zatím třikrát, v roce 1999, 2002 a 2005, přičemž se ho zúčastnili manažeři a majitelé více než 20 tisíc firem ze zemí střední a východní Evropy, bývalého Sovětského svazu a Turecka. Průzkum zkoumá kvalitu podnikatelského prostředí v rámci následujících oblastí: problémy podnikání, neoficiální platby a korupce, zločin, regulace a byrokracie, clo a daně, trh práce, financování firem, právo a soud, infrastruktura.

Světová banka se ve svém projektu **Governance Matters** věnuje hodnocení kvality správy v širokém mezinárodním srovnání. 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. Projekt probíhal v dvouletých intervalech od roku 1996 do roku 2004. V loňském roce vyšla pátá řada z roku 2005. Při hodnocení jsou použity tři dvojice agregovaných ukazatelů (demokracie a politická stabilita, výkonnost vlády a regulační kvalita, právní řád a kontrola korupce), které v zatím posledním kole analýzy zahrnují 276 dílčích ukazatelů získaných

z celkem 31 zdrojů od 25 organizací s mezinárodní působností; do srovnání je aktuálně zahrnuto 213 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).

Průzkum Světové banky **Enterprise Survey** poskytuje údaje o investičním prostředí v 77 zemích a je založen na dotazování téměř 41 tisíc firem. Tento průzkum je doplněkem BEEPS a měří vnímání investičního prostředí v oblastech: byrokracie, korupce, soudy, zločin, finance, šedá ekonomika, infrastruktura, inovace, zaměstnání, daně a obchod. Dotazováním byly zjišťovány nejen názory na dané problémy, ale i výkonnostní charakteristiky firem.

Světové ekonomické fórum vydává každoročně zprávu o konkurenceschopnosti **Global Competitiveness Report**. Do hodnocení bylo v poslední zprávě pro rok 2006-2007 zahrnuto 125 zemí. Jednotlivé ukazatele jsou seskupeny do devíti oblastí – ukazatele agregátního výkonu ekonomiky, makroekonomické prostředí, technologie: inovace a difuze, lidské zdroje: vzdělání, zdraví a práce, infrastruktura, veřejné instituce, konkurence a klastry, fungování firem a strategie, životní prostředí. Ukazatele prezentují buď tvrdá data získaná z různých zdrojů, nebo měkká data vycházející z odpovědí na otázky z Executive Opinion Survey Světového ekonomického fóra. V takovém případě byly respondenti tázáni na ohodnocení problému na škále od 1 do 7.

### 2.3 Regulace, byrokracie a výkonnostní charakteristiky

Kvalitu regulace a byrokracie lze poměřovat různými výkonnostními charakteristikami. Jednou z nich může být **HDP na obyvatele**. Mezi regulací a HDP na obyvatele bychom očekávali silnou pozitivní závislost. Čím větší kvalita regulace a byrokracie, tím lepší podmínky pro podnikání a tím větší rozvoj firem, což bude vést i k vyššímu HDP. Podobný mechanismus vstupuje i do vztahu mezi regulací a **přímými zahraničními investicemi**. Negativní vztah naopak může vznikat mezi kvalitou byrokracie a **veřejnými výdaji na obyvatele**. Větší množství úředníků může od určité úrovně znamenat menší transparentnost, častější vyhledávání renty úředníky a výraznější plýtvání veřejnými výdaji. Zajímavou složenou výkonnostní charakteristikou je **human development index**. Mezi tímto indexem a regulací může existovat určitý vztah, jelikož se tento index skládá z indexu HDP, indexu očekávané délky života a indexu vzdělávání. Budeme-li zkoumat pouze poslední dvě složky, pravděpodobně nezjistíme žádnou signifikantní závislost.

Regulace bude dále silně pozitivně korelována s **indexem konkurenceschopnosti** Světového ekonomického fóra, což sice není výkonnostní charakteristika, ale na druhou stranu popisuje ekonomiku mnohem důkladněji než samotný HDP. Větší kvalita regulace povede k vyšší konkurenceschopnosti ekonomiky a její atraktivitě na globálním trhu. Podobně tomu bude i u **indexů ekonomické svobody** Fraser Institutu a Heritage Foundation, které v sobě obsahují regulační aspekty politiky v dané zemi. Větší regulace povede k omezení ekonomické svobody a díky tomuto přímému vztahu může index ekonomické svobody poměrně úspěšně sloužit k určení kvality regulačního prostředí.

### 3. Charakteristika regulace v zemích EU

Při hodnocení institucionální kvality jsme v minulosti vycházeli zejména z materiálů Světové banky a jejich projektu Governance Matters. Institucionální kvalitu jsme v tomto pojetí charakterizovali souhrnným indexem institucionální kvality s tím, že se v budoucnu zaměříme na jeho jednotlivé složky (viz Žák, Vymětal, 2006). Orientace na kvalitu regulace je pak toho logickým důsledkem. Domníváme se totiž, že je to právě regulační kvalita, která omezováním tržní svobody vytváří mnohde bariéry pro růst a konkurenceschopnost. Na druhé straně je regulace v mnoha případech nezbytná – a pak je třeba si klást otázky zaměřující se na kvalitu regulace, na vytváření regulačního prostředí, systému regulačních organizací a jeho efektivnosti, otázky o vynucování (vnucování?) regulace a na systém sankcionování. Rovněž se jedná o otázky časových souvislostí regulačních opatření, to znamená, jak regulování nejen začít, ale kdy a jak ho ukončit, popřípadě jak stanovit časové limity regulace a jak celý proces právně podchytit a to nejen v souladu s právem v České republice, ale i v rámci EU. V září 2006 publikovala Světová banka další díl Governance Matters pro rok 2005. Následující tabulka 4 ukazuje situaci v EU-25. Tabulka by měla dokumentovat závažnost problému regulace.

**Tabulka 4: Governance Matters V – rok 2005**

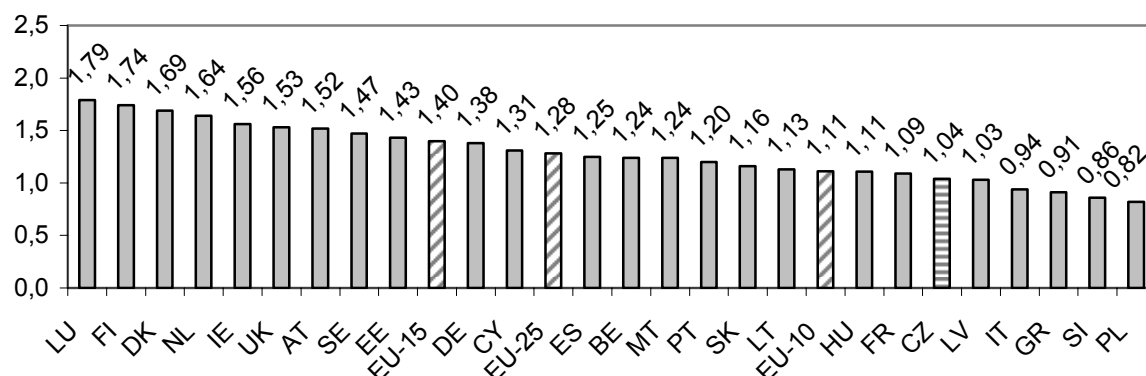
|    | Demokracie | Politická stabilita | Efektivita vlády | Regulace | Kvalita práva | Korupce |
|----|------------|---------------------|------------------|----------|---------------|---------|
| AT | 1,24       | 0,98                | 1,60             | 1,52     | 1,87          | 1,99    |
| BE | 1,31       | 0,66                | 1,65             | 1,24     | 1,47          | 1,45    |
| CY | 1,03       | 0,29                | 1,16             | 1,31     | 0,85          | 0,69    |
| CZ | 1,01       | 0,69                | 0,94             | 1,04     | 0,70          | 0,42    |
| DK | 1,51       | 0,91                | 2,12             | 1,69     | 1,99          | 2,23    |
| EE | 1,05       | 0,68                | 1,03             | 1,43     | 0,82          | 0,88    |
| FI | 1,49       | 1,48                | 2,07             | 1,74     | 1,96          | 2,39    |
| FR | 1,28       | 0,33                | 1,46             | 1,09     | 1,35          | 1,40    |
| DE | 1,31       | 0,67                | 1,51             | 1,38     | 1,76          | 1,92    |
| GR | 0,95       | 0,35                | 0,66             | 0,91     | 0,66          | 0,40    |
| HU | 1,10       | 0,79                | 0,79             | 1,11     | 0,70          | 0,63    |
| IE | 1,41       | 1,08                | 1,63             | 1,56     | 1,63          | 1,70    |
| IT | 1,00       | 0,21                | 0,60             | 0,94     | 0,51          | 0,41    |
| LV | 0,89       | 0,83                | 0,68             | 1,03     | 0,43          | 0,33    |
| LT | 0,90       | 0,88                | 0,85             | 1,13     | 0,46          | 0,26    |
| LU | 1,34       | 1,41                | 1,94             | 1,79     | 1,96          | 1,84    |
| MT | 1,18       | 1,34                | 0,95             | 1,24     | 1,38          | 1,04    |
| NL | 1,45       | 0,80                | 1,95             | 1,64     | 1,78          | 1,99    |
| PL | 1,04       | 0,23                | 0,58             | 0,82     | 0,32          | 0,19    |
| PT | 1,32       | 0,94                | 1,03             | 1,20     | 1,10          | 1,13    |
| SK | 1,04       | 0,69                | 0,95             | 1,16     | 0,41          | 0,43    |
| SI | 1,08       | 0,94                | 0,99             | 0,86     | 0,79          | 0,88    |
| ES | 1,12       | 0,38                | 1,40             | 1,25     | 1,13          | 1,34    |
| SE | 1,41       | 1,18                | 1,93             | 1,47     | 1,84          | 2,10    |
| UK | 1,30       | 0,34                | 1,70             | 1,53     | 1,69          | 1,94    |

Pramen: World Bank (2006).

Pomineme-li kvalitu politických procesů reprezentovanou ukazateli demokracie a politické stability, vykazuje ukazatel kvality regulačního prostředí nejhorší hodnocení u dvanácti zemí ze souboru EU-15. Výjimkou jsou Itálie, Řecko a Portugalsko – země patřící k jihoevropskému modelu kapitalismu. U zemí EU-10 je tomu téměř naopak. Hodnocení regulace ve stejném porovnání se jeví jako nejúspěšnější u celkem sedmi

zemí – výjimku tvoří Malta, Slovinsko a Estonsko. Je zajímavé, že rozdíl mezi nejlepším a nejhorším hodnocením v celém souboru zemí EU-25 je u kvality regulace druhý nejmenší ze všech šesti ukazatelů a je nižší než jedna (0,97). Menší rozdíl je jen u ukazatele demokracie (0,62), nejvyšší naopak najdeme u kvality práva (1,50) a kontroly korupce (2,20). Částečné vysvětlení můžeme hledat ve skutečnosti, že transformační procesy v postkomunistických zemích byly výraznými procesy deregulace. Zaměříme-li se pouze na kvalitu regulace, pak nové údaje Governance Matters, publikované pod názvem Worldwide Governance Indicators WGI, jsou znázorněny na obrázku 3.

**Obrázek 3: Governance Matters V - Kvalita regulace**



Pramen: World Bank (2006).

Rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším hodnocením menší než jedna sice ukazuje na relativně srovnatelná regulační prostředí jednotlivých zemí, ovšem existuje výrazný rozdíl mezi zeměmi EU-15 a EU-10. Mezi zeměmi EU-10 není ani jedna hodnocena nad 1,50 bodů, první z nich Estonsko je s hodnocením 1,43 celkově deváté. Česká republika je jak pod průměrem EU-25, tak i pod průměrem EU-10 a zaujímá šesté místo od konce, před Polskem, Slovinskem, Řeckem, Itálií a Litvou.

**Tabulka 5: Vývoj indexu ekonomické svobody HF a jeho složky regulace**

|                             |       | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Index ekonomické svobody HF | ČR    | 70,4 | 68,9 | 72,3 | 71,6 | 70,9 | 66,6 | 67,2 | 66,8 | 66,6 | 70,0 | 69,7 |
|                             | EU-25 | 65,2 | 65,7 | 66,2 | 66,3 | 68,9 | 68,4 | 68,8 | 69,3 | 68,5 | 71,2 | 71,0 |
|                             | EU-15 | 68,2 | 67,9 | 68,1 | 68,3 | 70,5 | 70,2 | 70,9 | 70,8 | 69,8 | 72,6 | 72,7 |
|                             | EU-10 | 60,7 | 62,5 | 63,3 | 63,4 | 66,5 | 65,7 | 65,7 | 67,0 | 66,5 | 69,2 | 68,6 |
| Složka regulace indexu HF   | ČR    | 90   | 70   | 70   | 70   | 70   | 50   | 50   | 50   | 50   | 58,3 | 61,2 |
|                             | EU-25 | 58,8 | 55,6 | 56,4 | 55,6 | 56,4 | 56,4 | 58,0 | 58,0 | 58,0 | 80,9 | 80,5 |
|                             | EU-15 | 58,0 | 55,3 | 56,7 | 55,3 | 55,3 | 56,7 | 58,0 | 58,0 | 58,0 | 86,0 | 86,3 |
|                             | EU-10 | 60,0 | 56,0 | 56,0 | 56,0 | 58,0 | 56,0 | 58,0 | 58,0 | 58,0 | 73,3 | 71,7 |

Pramen: Heritage Foundation (2007).

Vývoj indexu ekonomické svobody společností Heritage Foundation je v zemích Evropské unie relativně stabilní, rozdíly mezi vývojem v zemích EU-15 a EU-10 jsou vzhledem k charakteru původních dat, jež jsou z více jak poloviny daty měkkými, zanedbatelné. Mnohem zajímavěji se vyvíjí složka regulace, která v letech 1997 – 2005 byla hodnocena ve všech průměrech téměř, nebo i zcela stejně, v roce 2006 a 2007 zaznamenala výrazný, pozitivní skok, který si neumíme uspokojivě vysvětlit. Co je však zážející, je hodnocení u České republiky, která v roce 1997 dosáhla 90 bodů, což je možno chápat jako velmi úspěšné hodnocení transformační deregulace, vlivem následných

převážně politických událostí však poklesla až na bodů 50. Oživení v posledních letech je nevýrazné a nedosahuje ani průměru zemí EU-10.

### 3.1 Pět principů správné regulace

V teoretické literatuře zabývající se regulací existuje víceméně shoda o tom, jakými principy by se měla regulační opatření řídit. Mluví se v této souvislosti o pěti principech správné regulace (Five Principles for Good Regulation), které jsou podle Better Regulation Commission (2005) stanoveny takto:

- proporcionalita,
- odpovědnost,
- konzistence,
- transparentnost,
- cílovost.

Shodneme-li se, že pro dobrou nebo správnou regulaci je možné najít určitá kritéria, která by měla být splněna, nabízí se otázka, zda lze tyto principy, popřípadě jejich naplňování vůbec nějakým způsobem hodnotit či měřit. Následující kapitola je snahou o toto měření spolu se zjištěním, jak se tyto principy projevují v zemích EU-25. Výběr ukazatelů k hodnocení vytyčených principů a jejich vnitřní náplň je předmětem dalšího textu. Pro účely tohoto srovnání jsme zvolili následující ukazatele:<sup>22</sup>

**Tabulka 6: Principy a jejich ukazatele**

| Princip         | Ukazatel                                          | Pramen |
|-----------------|---------------------------------------------------|--------|
| Proporcionalita | Intenzita regulace                                | IMD    |
| Odpovědnost     | Kvalita informací o změnách v politice a regulaci | WEF    |
| Konzistence     | Přizpůsobivost hospodářské politiky               | IMD    |
| Transparentnost | Transparentnost                                   | IMD    |
| Cílovost        | Snadné podnikání jako konkurenční výhoda          | IMD    |

Poznámka: Pro jednotlivé prameny platí, že hodnocení IMD zahrnuje země EU-25 bez Malty, Kypru, Litvy a Lotyšska. WEF zahrnuje celou pětadvacitku.

#### Proporcionalita

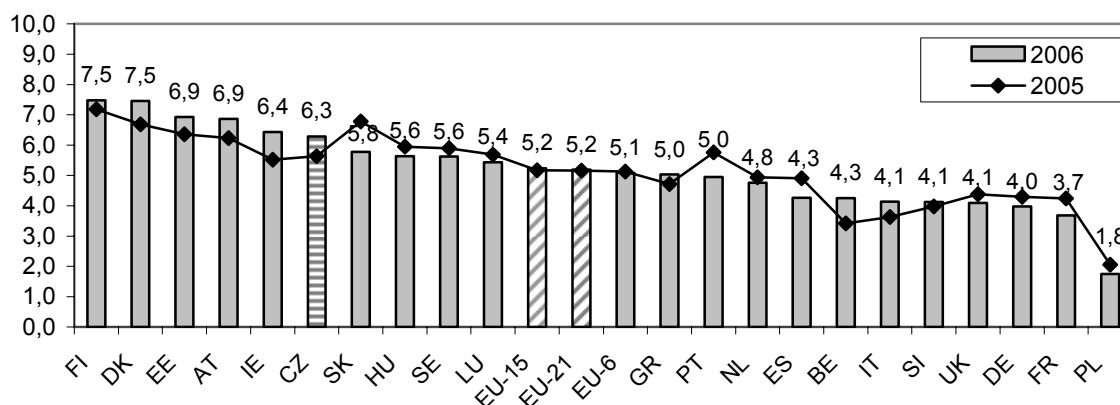
Princip proporcionality vyjadřuje, že regulace by se měla vytvářet pouze v případě, je-li to nutné. Regulační opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům, přičemž by měla vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnost, samoregulace apod.) pro dosažení cílů. Při vytváření regulačních opatření by se měly brát v úvahu zájmy menších podniků, na které regulace dopadá ve velké míře.

Regulace prováděná tak, aby nebránila spontánnímu vývoji tržních sil, může být účinná zejména tehdy, je-li její intenzita, chápána jako zabraňování konkurenci, hodnocena co nejlépe. Obrázek 4 ukazující intenzitu regulace a srovnávající pohyb jejího měření mezi lety 2005 a 2006 je zajímavý ze dvou pohledů. Tím prvním je skutečnost, že průměrné hodnocení všech tří zahrnutých průměrů je v podstatě stejné: u EU-21 a EU-15 se rovná 5,2 bodů a u EU-6 je rovno 5,1. Intenzita regulace tedy nerozděluje země EU na staré a nové. Za hlavní důvod této rovnosti můžeme asi považovat skutečnost, že transformační

<sup>22</sup> Vybírali jsme z více než *padesáti* možných ukazatelů z přístupů WEF a IMD.

procesy postkomunistických zemí byly z větší části procesy neregulačními a intenzita regulace svědčí vlastně o úspěšnosti jednotlivých zemí EU-6 v těchto procesech. Druhým zajímavým pohledem je fakt, že všechny nejlépe hodnocené země, u kterých je intenzita regulace hodnocena nad šest bodů, se v hodnocení mezi roky 2005 a 2006 zlepšily. Postavení ČR je v tomto případě pozitivní, jsme součástí nejlépe hodnocené skupiny, ale z postkomunistických zemí jsme až za Estonskem.

**Obrázek 4: Intenzita regulace**

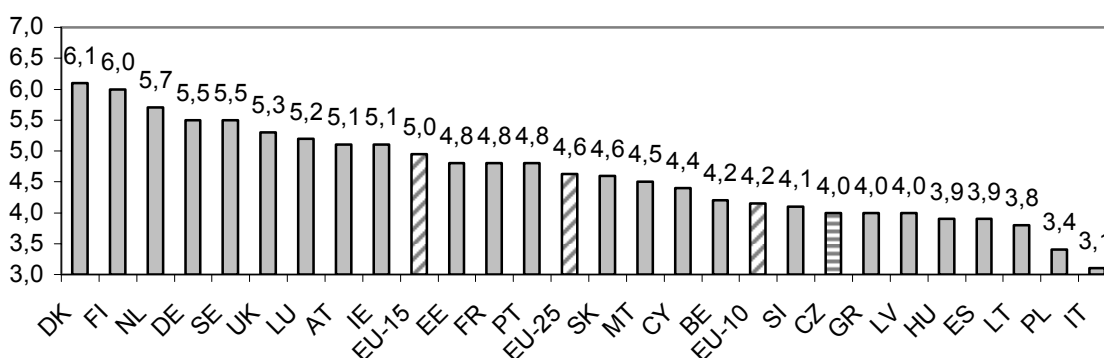


Poznámka: Intenzita regulace brání konkurenci mezi firmami (0 nejhorší hodnocení, 10 nejlepší hodnocení). Pramen: IMD (2005, 2006).

### Odpovědnost

Tento princip se týká modelu zastupování a říká, že by regulátoři měli být schopni obhájit svá rozhodnutí a že by měla fungovat veřejná (demokratická) kontrola. Jakékoliv návrhy by měly být zveřejňovány a řádně konzultovány než dojde ke konečnému rozhodnutí. Měl by být implantován průhledný a účinný systém žalob (stížností) a odvolání.

**Obrázek 5: Kvalita informací o změnách v politice a regulaci**



Poznámka: Informovanost firem vládou o změnách v politice a regulaci týkajících se jejich podnikání (1 = nikdy nejsou informovány, 7 = vždy jsou informovány). Pramen: WEF (2006).

Otázky odpovědnosti jsou mnohem více než s kvalitou regulace spojeny s kvalitou fungování byrokratického aparátu jednotlivých zemí a tím spíše s hodnocením celkové institucionální kvality. Skutečnost, že v modelu zastupování jsou byrokraté vystaveni pokušení zneužít informační asymetrie, vytváří výrazné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi na jedné straně a na druhé straně odpovídá do značné míry i modelům rozlišujícím kapitalistické ekonomiky podle typů na typ severský, kontinentální, anglosaský a jihoevropský. Zejména země

jihoevropského modelu (Itálie, Španělsko, Řecko, Portugalsko) ovlivňují celkové hodnocení zemí EU-15. Přesto rozdíl mezi průměrem EU-15 a EU-10 ve výši 0,8 bodů je značný a navíc hodnocení České republiky figuruje i pod průměrem EU-10.

### Konzistence

Konzistence regulace popisuje situaci, kdy jsou regulující subjekty jednotné, regulace je předvídatelná a tudíž snižuje nejistotu a tím i nestabilitu pro regulované firmy. Jakákoliv nová opatření by měla vycházet z již existující regulace. Donucovací orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně na celém území.

**Tabulka 7: Přizpůsobivost hospodářské politiky**

|       | 2001  | 2002 | 2003  | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| AT    | 6,6   | 5    | 4,82  | 5,33 | 4,75 | 5,54 |
| BE    | 6     | 3,86 | 3,701 | 3,56 | 2,64 | 2,95 |
| CZ    | 4,566 | 4,67 | 4     | 3,4  | 3,11 | 4,57 |
| DK    | 4,958 | 5,82 | 5,485 | 6,07 | 6,03 | 6,8  |
| ET    | 5,467 | 4,98 | 5,37  | 5,6  | 5,25 | 5,96 |
| FI    | 7,531 | 6,53 | 6,162 | 4,86 | 4,75 | 4,85 |
| FR    | 3,304 | 2,91 | 4,265 | 3,31 | 3,01 | 2,7  |
| DE    | 5,351 | 2,73 | 1,489 | 2,62 | 2,47 | 2,99 |
| GR    | 5,4   | 4    | 3,775 | 3,72 | 3,01 | 3,82 |
| HU    | 5,333 | 5,56 | 4,788 | 3,82 | 4,09 | 3,76 |
| IE    | 7,536 | 6,53 | 5,37  | 5,53 | 5,88 | 6,61 |
| IT    | 3,949 | 4,6  | 3,785 | 2,75 | 2,78 | 2,69 |
| LU    | 7,789 | 6,79 | 6,842 | 6,38 | 5,56 | 5,61 |
| NL    | 6,472 | 5,69 | 4,131 | 3,97 | 4,03 | 4,11 |
| PL    | 4,067 | 3,13 | 2,8   | 2,52 | 2,42 | 2,08 |
| PT    | 3,519 | 2,85 | 4,742 | 4,06 | 2,94 | 3,89 |
| SK    | 6,154 | 4,32 | 4,712 | 6,22 | 6    | 5,82 |
| SL    | 4,6   | 4,69 | 4,264 | 2,89 | 2,63 | 3,43 |
| ES    | 6,319 | 5,64 | 5,4   | 6    | 3,48 | 3,44 |
| SE    | 5,152 | 4,52 | 4,136 | 3,73 | 3,33 | 3,61 |
| UK    | 5,024 | 4,92 | 4,145 | 4,35 | 3,9  | 3,89 |
| EU-21 | 5,48  | 4,75 | 4,48  | 4,32 | 3,91 | 4,24 |
| EU-15 | 5,66  | 4,83 | 4,55  | 4,42 | 3,90 | 4,23 |
| EU-6  | 5,03  | 4,56 | 4,32  | 4,08 | 3,92 | 4,27 |

Poznámka: 0 = vláda nikdy nepřizpůsobuje politiku změnám v ekonomickém prostředí, 10 = vláda vždy přizpůsobuje politiku změnám v ekonomickém prostředí. Pramen: IMD (2001–2006).

Aby regulační opatření mohla vyhovovat požadavku konzistence, je vyžadována obecná přizpůsobivost hospodářské politiky, neboť tato přizpůsobivost jednoznačně hodnotí kvalitu regulujících subjektů. I při vědomí, že tento ukazatel představuje širší záběr než jen pouhé hodnocení regulace, pokládáme jeho vypovídací schopnost pro hodnocení regulace za dostatečně reprezentativní. Souvisí to s proměnami hospodářské politiky v posledních padesáti letech, kdy se po ztrátě možnosti vlády provádět monetární politiku oddělením nezávislých centrálních bank a po omezení možností využívat fiskální politiku s důrazem na požadavek dlouhodobě vyrovnaného rozpočtu stává regulace jedním z nejdůležitějších hospodářsko-politických nástrojů. Rovněž již zmiňovaný proces transformace postkomunistických ekonomik chápáný jako proces deregulace jen podporuje výše uvedenou myšlenku.



Tabulka 7 uvádějící údaje o přizpůsobivosti hospodářské politiky ukazuje díky šestiletému pozorování velmi zajímavé srovnání mezi souhrnnými indexy. V první řadě je možno konstatovat, že přizpůsobivost a tím i konzistence regulace je v celé EU hodnocena poměrně negativně. Nepřesáhne-li průměrné hodnocení na škále 0-10 bodů ve všech sledovaných letech u EU-15 (s výjimkou roku 2001) průměrnou hodnotu pěti bodů, pak je toto hodnocení nasnadě. Velmi zajímavě také působí srovnání vývoje tohoto ukazatele mezi EU-15 a EU-6. Ukazuje se totiž, že jsou to právě nové země EU, které relativně úspěšnou transformací svých ekonomik nejen dohnaly, ale v posledních dvou letech i předešly staré země EU i přes to, že průměr zemí EU -15 je ovlivňován výrazně se odlišujícími hodnoceními Dánska a Irska – zemí, které jako jediné mají v Evropě hodnocení nad šest bodů. Postavení ČR se v posledním hodnoceném roce výrazně zlepšilo. V současné době (rok 2006) jsme s hodnocením 4,57 bodů jak nad průměrem EU-15, tak i EU-6 a v celkovém ratingu 21 zemí EU zaujímáme osmé místo.

### Transparentnost

Regulující subjekty by měly působit transparentně a udržovat regulaci v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě, proto je jedním z principů správné regulace právě transparentnost. Politické cíle zahrnující nezbytnost regulace by měly být definovány jasně a efektivně sdělovány veřejnosti. Regulované subjekty by měly znát své povinnosti, přičemž následky nepřizpůsobení se regulaci musí být jasné.

**Tabulka 8: Transparentnost**

|       | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| AT    | 6,24 | 6,50 | 6,10 | 6,41 | 5,96 | 6,83 |
| BE    | 5,55 | 4,54 | 4,90 | 4,14 | 4,10 | 4,16 |
| CZ    | 3,66 | 4,40 | 4,33 | 3,60 | 2,59 | 4,40 |
| DK    | 5,58 | 7,69 | 7,03 | 7,63 | 7,42 | 8,29 |
| ET    | 5,40 | 5,49 | 6,00 | 5,96 | 5,82 | 6,00 |
| FI    | 7,25 | 8,11 | 8,05 | 7,66 | 7,77 | 7,82 |
| FR    | 4,91 | 4,37 | 5,76 | 4,78 | 4,43 | 4,73 |
| DE    | 5,69 | 5,84 | 4,02 | 4,16 | 4,33 | 4,99 |
| GR    | 4,68 | 3,81 | 3,35 | 3,45 | 4,25 | 4,65 |
| HU    | 4,67 | 3,41 | 4,97 | 3,50 | 4,14 | 3,84 |
| IE    | 6,69 | 6,19 | 5,78 | 5,47 | 5,94 | 6,43 |
| IT    | 4,00 | 4,44 | 3,72 | 3,05 | 3,34 | 2,87 |
| LU    | 7,05 | 6,93 | 6,74 | 6,28 | 5,75 | 5,77 |
| NL    | 6,92 | 6,88 | 4,84 | 5,49 | 5,91 | 5,89 |
| PL    | 3,23 | 3,20 | 2,84 | 2,21 | 2,24 | 1,89 |
| PT    | 3,74 | 3,07 | 5,61 | 5,09 | 3,55 | 4,44 |
| SK    | 5,39 | 4,29 | 5,05 | 4,28 | 5,57 | 4,71 |
| SL    | 3,60 | 3,78 | 4,26 | 3,70 | 3,71 | 4,34 |
| ES    | 6,00 | 5,94 | 5,66 | 5,88 | 4,10 | 3,62 |
| SE    | 4,61 | 6,49 | 6,07 | 6,21 | 4,90 | 5,76 |
| UK    | 5,26 | 5,58 | 5,23 | 4,70 | 3,81 | 4,36 |
| EU-21 | 5,24 | 5,28 | 5,25 | 4,94 | 4,74 | 5,04 |
| EU-15 | 5,61 | 5,76 | 5,52 | 5,36 | 5,04 | 5,37 |
| EU-6  | 4,32 | 4,10 | 4,58 | 3,88 | 4,01 | 4,20 |

Poznámka: 0 = vláda neoznamuje jasně své záměry veřejnosti, 10 = vláda vždy jasně o svých záměrech informuje veřejnost. Pramen: IMD (2001-2006).

Lze s velkou pravděpodobností předpokládat, že transparentnost hospodářské politiky vlády je i transparentností jejího přístupu k regulacím. Hodnocení transparentnosti ukazuje dlouhodobě přetrvávající deficit zemí EU-6, které se po celou dobu sledování výrazně nepřibližovaly průměru zemí EU-15. Ovšem je třeba vzít v úvahu skutečnost, že průměr zemí EU-15 výrazně ovlivňuje výsostné postavení Dánska s hodnocením 8,29 v roce 2006 (průměr EU -15 v tomto roce činil 5,37), popřípadě Finska s bodovým ziskem 7,82 v témže roce. Zde není bez zajímavosti, že se opět jedná o dvě země severského modelu kapitalismu. Situace v České republice je s ohledem na pokulhávající EU-6 mírně nadprůměrná – s výsledkem 4,40 oproti průměru EU-6 ve výši 4,20 v roce 2006.

### Cílovost

Regulace se musí soustředit jen (převážně) na řešení konkrétního problému, s přesně definovaným cílem a vedlejší dopady by měly být minimální. Měla by být flexibilní, aby se mohla danému cíli při změně okolností přizpůsobit. Regulátoři by se měli zaměřit pouze na ty aktivity, které jsou výjimečně rizikové. Nezbytnost a efektivita regulačních opatření by měla být opakovaně posuzována a neúčinná a zbytečná opatření by měla být pozmeněna či odstraněna.

**Tabulka 9: Snadné podnikání jako konkurenční výhoda**

|       | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------|------|------|------|------|
| AT    | 6,43 | 6,07 | 6,08 | 7,19 |
| BE    | 5,91 | 6,17 | 5,30 | 5,61 |
| CZ    | 5,30 | 3,40 | 4,52 | 5,00 |
| DK    | 7,21 | 7,45 | 7,42 | 8,11 |
| ET    | 7,00 | 7,13 | 6,96 | 7,52 |
| FI    | 8,73 | 7,60 | 7,21 | 7,80 |
| FR    | 5,30 | 5,29 | 4,88 | 4,52 |
| DE    | 5,42 | 5,25 | 4,64 | 5,43 |
| GR    | 4,11 | 3,41 | 3,78 | 4,15 |
| HU    | 4,85 | 5,58 | 6,14 | 6,08 |
| IE    | 7,41 | 6,97 | 7,58 | 8,04 |
| IT    | 4,58 | 4,19 | 3,80 | 3,91 |
| LU    | 7,47 | 7,22 | 6,31 | 6,69 |
| NL    | 7,61 | 7,37 | 6,84 | 7,08 |
| PL    | 2,86 | 2,22 | 3,31 | 2,33 |
| PT    | 4,65 | 4,36 | 4,65 | 4,76 |
| SK    | 4,34 | 4,43 | 6,00 | 5,60 |
| SL    | 4,26 | 3,23 | 2,79 | 2,62 |
| ES    | 6,06 | 6,05 | 5,48 | 5,76 |
| SE    | 7,00 | 6,61 | 6,41 | 6,21 |
| UK    | 6,94 | 6,90 | 6,98 | 6,61 |
| EU-21 | 5,88 | 5,57 | 5,58 | 5,76 |
| EU-15 | 6,32 | 6,06 | 5,82 | 6,12 |
| EU-6  | 4,77 | 4,33 | 4,95 | 4,86 |

Poznámka: 0 = snadnost podnikání není konkurenční výhodou ekonomiky, 10 = snadnost podnikání je konkurenční výhodou ekonomiky. Pramen: IMD 2006, 2005, 2004, 2003.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že hlavním tématem všech našich snah o pochopení významu a vlivu institucí je zaměření výzkumu na konkurenceschopnost, jeví se jako zcela logické, že hodnocení na základě principu cílovosti spojujeme s konkurenční výho-

dou, která je s konkurenceschopností výrazně spojena. Podporovat konkurenceschopnost cílenou racionalizací regulačních opatření, snahou nebránit spontánním tržním silám a zaměřit se jen na skutečně potřebné regulace je tedy výrazem skutečně rozumné regulační politiky. Z výše uvedené tabulky můžeme vyzdvihnout následující skutečnosti. Za prvé, existuje dlouhodobě udržovaný rozdíl mezi EU-15 a EU-6 s rozdílem cca jednoho bodu v neprospěch nových zemí EU. Tento rozdíl ovšem ovlivňuje výrazný náskok Dánska (8,11) a Irska (8,04) nad průměrem EU-15, který činí 6,12. Česká republika s hodnocením 5,00 bodů je sice nad průměrem EU-6, ten je však ovlivněn výrazně negativním hodnocením Polska (2,33) a Slovinska (2,62). Celkově je možno konstatovat, že v tomto hodnocení se rozdíly mezi novými a starými členskými zeměmi sice výrazně nemění, ale nové členské země jsou srovnatelné s mnoha průměrně hodnocenými starými zeměmi. Svědčí o tom i hodnocení ČR, která je hodnocena v roce 2006 lépe než Francie (4,52), Itálie (3,91), Portugalsko (4,76) a Řecko (4,15) – s výjimkou Francie země jihoevropského modelu kapitalismu.

Výsledkem zaměření se na principy správné regulace mohou být dva dílčí závěry. Tím prvním je konstatování o nezbytnosti zkvalitňování regulace v České republice ve smyslu výše uvedených principů alespoň na úroveň představující průměrnou hodnotu EU-15. To je výzva, které se na cestě mezi skutečně vyspělé evropské země asi stěží vyhneme. Tím druhým je možnost rozdělit principy na ty, které souvisí s obecným přizpůsobením hospodářské politiky jako deregulačního procesu v rámci ekonomické transformace (tam je role vlády z velké části dána), nazvěme ji systémovým přizpůsobením či systémovou změnou a na ty, které se prosazují v podmínkách modelu zastupování, v dialogu mezi vládou a byrokratickým aparátem. Do první skupiny můžeme zařadit proporcionalitu a konzistentnost, do druhé odpovědnost a transparentnost. Princip cílovosti vyhovuje oběma pohledům. V těchto podmínkách by mělo být nahlíženo na probíhající reformu regulace.

### **3.2 Index kvality regulačního prostředí**

Při hodnocení kvality regulačního prostředí jsme přistoupili k pokusu zformulovat vlastní přístup ve formě Indexu regulační kvality CES. Index je zpracován z dostupných podkladů pro všechny země EU s tím, že je zpětně dopočítán a měl by být pravidelně aktualizován. Zároveň by se měl stát základem pro souhrnný Index institucionální kvality CES se stejnými ambicemi. Tabulka 10 poskytuje přehled jednotlivých ukazatelů, které byly při sestavování indexu použity.

Podnětem pro sestavení Indexu regulační kvality byla snaha zhodnotit kvalitu regulačního prostředí jednotlivých zemí Evropské unie. Údaje pro sestavení indexu vycházejí z publikací dvou významných organizací – Global Competitiveness Report Světového ekonomického fóra (World Economic Forum – WEF) a World Competitiveness Yearbook Mezinárodního institutu pro management a rozvoj (International Institute for Management and Development – IMD). Z obou publikací je použito celkem 45 ukazatelů, z toho 26 z ročenky IMD a 19 ze zprávy Světového ekonomického fóra. Data ze zdroje IMD vycházely z oblastí vládní efektivity a podnikové efektivity a ze Světového ekonomického fóra zejména z oblasti institucí a efektivity trhu. Hodnoty jednotlivých ukazatelů byly v obou případech převedeny na procentuální vyjádření, z nichž byl vypočten průměr, který představuje Index regulační kvality CES. Hodnota indexu 100 vystihuje nedosažitelný a neexistující ideál s nejvyššími možnými hodnotami ve všech oblastech. V ročence IMD byla data dostupná pro 21 zemí EU mimo Malty, Kypru, Litvy a Lotyš-

ska. Za rok 2002 nebyla v publikaci WEF uvedena data pro Lucembursko, Maltu a Kypr, tudíž údaje jsou pro tyto země zkreslené.

**Tabulka 10: Přehled použitých ukazatelů**

|            |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMD</b> | <b>Efektivita vlády</b>     | <b>Institucionální rámec</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | právní rámec, rozhodování vlády, transparentnost, byrokracie, přizpůsobivost vládní politiky                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|            |                             | <b>Společenský rámec</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | spravedlnost                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|            |                             | <b>Fiskální politika</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | vyhýbání se platbě daní                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|            |                             | <b>Obchodní legislativa</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | celní orgány, protekcionismus, zahraniční investoři, přístup ke kapitálovým trhům, investiční pobídky, dotace, legislativa na ochranu hospodářské soutěže, legislativa standardů výrobků a služeb, cenové kontroly, šedá ekonomika, intenzita regulace, podmínky podnikání, vznik nových firem, regulace na trhu práce, legislativa na ochranu nezaměstnaných, zákony o imigraci |
|            | <b>Podniková efektivita</b> | <b>Finance</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | transparentnost finančních institucí, bankovní a finanční služby, bankovní regulace                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>WEF</b> | <b>Instituce</b>            | nezávislost soudů, vlastnická práva, zvýhodňování subjektů při vládním rozhodování, zátěž vládní regulace, efektivita zákonodárných orgánů                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|            | <b>Efektivita trhu</b>      | efektivnost právního rámce, efektivita daňového systému, intenzita domácí konkurence, efektivita politiky na ochranu hospodářské soutěže, najímání a propouštění zaměstnanců, pružnost při stanovování mezd, vyspělost finančního trhu, kvalita bank, přístup k půjčkám, dostupnost rizikového kapitálu, rozsah byrokratické zátěže, vládní dotace, vyžadování standardů kvality výrobků a služeb, šedá ekonomika |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Pramen: IMD (2006) , WEF (2006).

**Tabulka 11: Index regulační kvality CES**

|       | Index CES 2002 |        | Index CES 2006 |        | Změna   |        |
|-------|----------------|--------|----------------|--------|---------|--------|
|       | Hodnota        | Pořadí | Hodnota        | Pořadí | Hodnota | Pořadí |
| AT    | 66,41          | 7      | 68,50          | 4      | 2,09    | -3     |
| BE    | 57,58          | 13     | 56,47          | 15     | -1,11   | 2      |
| CY    | ..             | ..     | 58,20          | 12     | ..      | ..     |
| CZ    | 53,02          | 16     | 55,60          | 17     | 2,59    | 1      |
| DK    | 71,88          | 3      | 74,78          | 1      | 2,89    | -2     |
| ET    | 63,13          | 9      | 66,41          | 6      | 3,28    | -3     |
| FI    | 75,90          | 1      | 72,10          | 2      | -3,80   | 1      |
| FR    | 55,05          | 14     | 55,68          | 16     | 0,63    | 2      |
| DE    | 58,70          | 12     | 60,15          | 10     | 1,45    | -2     |
| GR    | 51,18          | 17     | 51,98          | 21     | 0,80    | 4      |
| HU    | 59,27          | 10     | 57,95          | 13     | -1,32   | 3      |
| IE    | 68,05          | 6      | 69,88          | 3      | 1,83    | -3     |
| IT    | 50,78          | 18     | 44,46          | 24     | -6,32   | 6      |
| LV    | 49,25          | 19     | 54,34          | 18     | 5,09    | -1     |
| LT    | 49,04          | 20     | 50,94          | 22     | 1,90    | 2      |
| LU    | 73,31          | 2      | 66,34          | 7      | -6,97   | 5      |
| MT    | ..             | ..     | 57,14          | 14     | ..      | ..     |
| NL    | 68,32          | 5      | 66,73          | 5      | -1,59   | 0      |
| PL    | 40,60          | 23     | 40,53          | 25     | -0,06   | 2      |
| PT    | 53,54          | 15     | 54,10          | 19     | 0,55    | 4      |
| SK    | 47,98          | 22     | 59,35          | 11     | 11,37   | -11    |
| SL    | 48,90          | 21     | 47,01          | 23     | -1,89   | 2      |
| ES    | 58,98          | 11     | 52,96          | 20     | -6,02   | 9      |
| SE    | 64,95          | 8      | 63,08          | 9      | -1,87   | 1      |
| UK    | 69,15          | 4      | 64,60          | 8      | -4,55   | 4      |
| EU-25 | 59,18          |        | 59,02          |        | -0,16   |        |

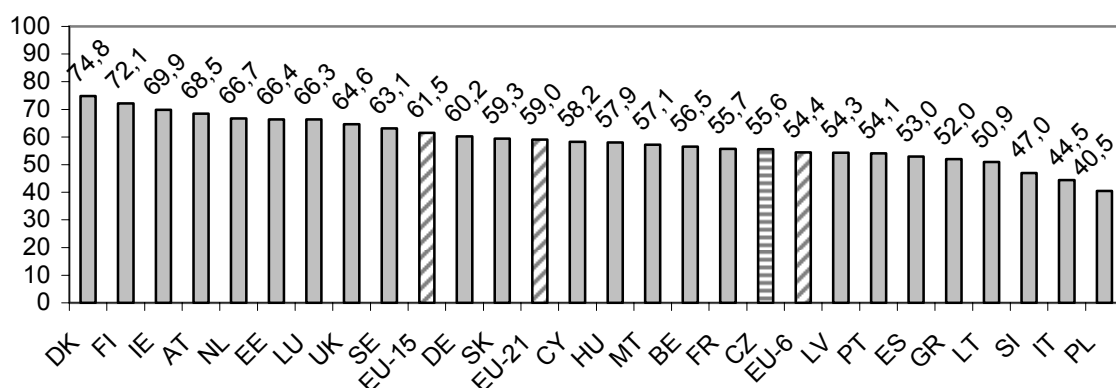
|       |       |  |       |  |       |  |
|-------|-------|--|-------|--|-------|--|
| EU-15 | 62,58 |  | 61,45 |  | -1,13 |  |
| EU-10 | 51,83 |  | 54,44 |  | 2,61  |  |

Pramen: IMD (2002, 2006), WEF (2002, 2006), vlastní výpočty.

Index regulační kvality CES v letech 2002 a 2006 zemí EU-25 komplexně hodnotí kvalitu regulace a poukazuje na několik zajímavých souvislostí. Tou první je skutečnost, že kvalita regulace se mezi sledovanými lety příliš nezměnila. Nejvyšší hodnocení se snížilo ze 75,9 bodů v roce 2002 na 74,8 bodů v roce 2005 a Finsko vystřídalo Dánsko. Nejnižše hodnocenou zemí v obou letech bylo Polsko s výsledky 40,6 bodů v roce 2002 a 40,5 bodů v roce 2006. Celkový rozdíl v hodnocení mezi první a poslední hodnocenou zemí se v roce 2006 na základě toho mírně (o 1 bod) snížil, což u měkkých dat představuje zanedbatelný rozdíl.

Druhým zajímavým zjištěním je skutečnost, že je možno sledované země rozdělit do několika skupin a že tyto skupiny jsou, až na jednu drobnou výjimku mezi roky 2002 a 2006, neměnné. První skupinu zemí tvoří ty, jejichž hodnocení je nad průměrem EU-15 v obou hodnocených letech. Jedná se o devět zemí, z nichž osm patří k modelům severského a anglosaského kapitalismu, na devět je doplňuje Estonsko jako jediný představitel zemí EU-10. Jsou to Dánsko, Finsko, Irsko, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko, Velká Británie, Švédsko – nemění se zařazení, mění se jen pořadí. Druhou, dalo by se říci opačnou, skupinu zemí tvoří ty, jejichž hodnocení je pod průměrem EU-8. Ze zemí EU-15 jsou to země převážně zařazované do jihoevropského modelu kapitalismu. Oproti hodnocení v roce 2002 se do této skupiny vracejí Portugalsko a Španělsko a v roce 2006 ji tvoří dále Řecko a Itálie, doplněné o Litvu, Lotyšsko a Slovinsko ze zemí EU-10. Pozoruhodný je posun Slovenska, které z této skupiny v roce 2002 vystartovalo výrazně směrem k nejlépe hodnoceným zemím. Česká republika, jejíž hodnocení se mezi lety 2002 a 2006 mírně zlepšilo (o 2,6 bodu), patří do prostřední kontinentální skupiny zemí, kde však zaujímá poslední místo na hranici s modelem jihoevropským.

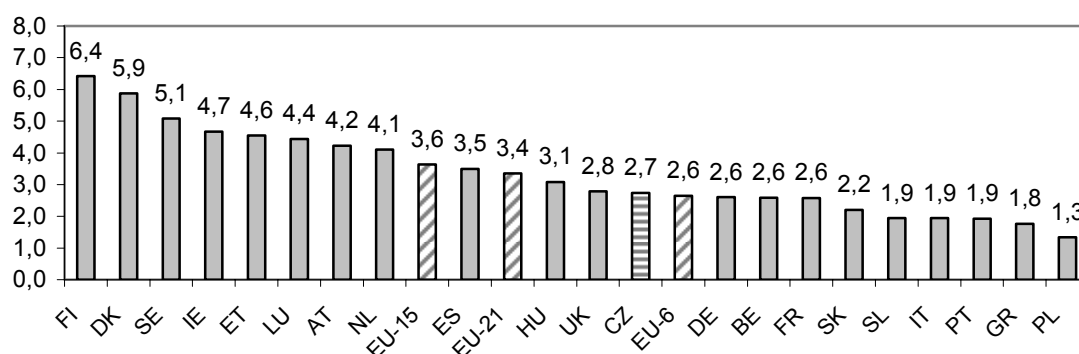
Zaměření se na dynamiku změn souvisí se třetím zjištěním. Z tohoto pohledu je možno konstatovat, že země EU-10 postupně dohánějí země EU-15. Kladný posun Indexu regulační kvality CES mezi lety 2002 až 2006 u zemí EU-10 o 2,61 je ještě umocněn poklesem tohoto indexu u zemí EU-15 (o -1,13), což v celkovém součtu činí snížení rozdílu o bezmála čtyři body (3,74). Zde hraje dominantní roli Slovensko, které si v hodnotě indexu polepšilo o úctyhodných 11,37 bodů. Z pozitivních přírůstků stojí za zaznamenání stále se lepšící hodnocení Estonska, které ač je nejlépe hodnocenou zemí EU-10 si dokázalo polepšit o 3,28 bodů. Na druhé straně nejvýraznější pokles v celkovém hodnocení vyšší než šest bodů zaznamenaly Lucembursko (6,97), Itálie (6,32) a Španělsko (6,02). Tyto posuny se pak projevují i ve změně pořadí zemí, jak vypovídá poslední sloupec tabulky 11. Situaci v roce 2006 ukazuje obrázek 6.

**Obrázek 6: Index regulační kvality CES v roce 2006**

Pramen: IMD (2006), WEF (2006), vlastní úprava.

#### 4. Byrokratické bariéry

(Ne)kvalita byrokracie může výrazným způsobem ovlivňovat regulační zatížení, čímž vytváří určitou bariéru prosazování regulačních opatření. Následující obrázek, vycházející z materiálů IMD, ukazuje hodnocení byrokratického prostředí podle kritéria, jak byrokratická nařízení brání rozvoji podnikání. V souvislosti s konkurenceschopností se jedná o ukazatel souhrnný, hodnotící obecnou úroveň byrokratického aparátu (ovšem i včetně regulace).

**Obrázek 7: Kvalita byrokracie**

Poznámka: 0 = byrokracie brání rozvoji podnikání, 10 = byrokracie nebrání rozvoji podnikání. Hodnoty jsou průměry za roky 2001-2006. Pramen: IMD (2001-2006).

Při hodnocení kvality byrokracie můžeme hodnocené země celkem jednoznačně rozdělit do několika skupin. Do první, s hodnocením nad pět bodů, patří Finsko, Dánsko a Švédsko – jednoznačně země severského modelu kapitalismu. Země hodnocené v intervalu mezi čtyřmi a pěti body jsou země buď inklinující k severskému či anglosaskému modelu – ovšem s výjimkou Velké Británie. Jedná se o Irsko, Lucembursko, Rakousko a Nizozemsko. Ostatní země můžeme rovněž rozdělit do dvou skupin. V té lepší, hodnocené v intervalu 2 – 3 body jsou kromě již zmíněné Velké Británie rovněž Španělsko, Maďarsko, Česká republika, Německo, Řecko, Belgie a Francie, což vytváří zajímavou směsici zemí středoevropského modelu se zeměmi, které by rády v tomto modelu zakotvily. Poslední skupinu tvoří země jihoevropského modelu kapitalismu: Itálie, Portugalsko, Řecko a ze zemí EU-10 Slovinsko. Uvedené rozdělení nás, podle našeho názo-

ru, opravňuje použít toto hodnocení za základ celkového hodnocení byrokratického prostředí v jednotlivých zemích.

Jaké jsou příčiny skutečnosti, že hodnocení České republiky je relativně nízké? Jsme hodnoceni nejen pod průměrem EU-15, ale i pod průměrem EU-21 – což nelze nazvat jinak než, že kvalita naší byrokracie je podprůměrná. Příčiny tohoto stavu<sup>23</sup> můžeme rozdělit na dvě skupiny; tou první jsou historické souvislosti, tou druhou je pozornost, která je ze strany státu kvalitě byrokracie věnována. V historickém vývoji navazuje současná česká byrokracie jak na systém státní správy Rakouska-Uherska, tak na neblahé dědictví více než 40 let socialismu. Rakouský byrokratický systém byl založen velice vrchnostensky.<sup>24</sup> Byl to hierarchicky velmi složitý systém, který se pro současnou dobu již nehodí. Z úředníka majícího moc se musí stát úředník sluha, na což vládní garnitury dlouhodobě nereagovaly. Není bez zajímavosti, že s podobnými problémy se potýkaly i vlády rakouské, které v devadesátých letech minulého století realizovaly výraznou reformu státní správy, z postavení Rakouska na výše uvedeném grafu možno konstatovat, že úspěšnou. Neblahé dědictví socialistické byrokracie vyplývá ze skutečnosti, že v totalitních společnostech je výkon státní správy místo toho, aby byl nezávislou státní službou, záležitostí ryze politickou, kde nezáleží na právech a povinnostech, ale spíše jen na libovůli, v lepším případě na dobré vůli byrokratického aparátu. Vlády pod patronací jedné strany se tak stávají vlastně apolitickou, administrativní složkou zcela závislé na vnější politické moci. Z doby totality zděděný byrokratický aparát nedokázal v mnoha případech ustát nově získanou nezávislost v rozhodování po roce 1989 a transformace společnosti se problémem výrazného z kvalitnění byrokracie, například nějakou hlubší reformou ve smyslu vzniku nezávislé státní služby, zatím nezabývala.

Důvody pro existenci nezávislé státní služby můžeme shrnout do třech oblastí. Nazvěme je objektivita, kontinuita a etika. Objektivita vychází z požadavků na odbornost vzhledem k tomu, že úkolem byrokracie je příprava odborně fundovaných, politicky neovlivněných podkladů pro rozhodování. Objektivita je však založena nejen na odbornosti, ale i na zkušenosti, která dokáže rozlišit mezi nezávislou administrativní službou a politickým rozhodováním odlišením administrativních rozhodnutí od rozhodnutí politicky motivovaných. Kontinuita znamená permanentní službu bez závislosti na politickém cyklu, službu, která je spojena s institucionální historií a důvěryhodností úřadu. Etika vyjadřuje ochranu proti politickému zneužití a korupci.

Jaké jsou tedy zásady, které by měla naplňovat funkční byrokracie? V nepublikovaném textu s názvem „Nezávislá státní služba“<sup>25</sup> se touto problematikou zabývá E. Outrata. Text datovaný 18. dubna 1990 reaguje na tehdejší politickou situaci a zabývá se problémy přechodu k moderní demokratické společnosti. Na jeho základě můžeme definovat následující zásady nezávislé byrokratické státní správy:

- odbornost, odpovědnost a náročnost,
- etika,

---

<sup>23</sup> V textu jsou použity materiály, které senátor Eduard Outrata připravil pro zasedání Sdružení Lípa ve dnech 16.-17. 4. 2004.

<sup>24</sup> Vít Vilnas (1994) přirovnával rakouskou byrokracii k vojenské organizaci, v jejímž čele stojí císař jako vrchní velitel. Cituje také v této souvislosti výnos Josefa II ze dne 13. prosince 1783: „Kdo z úředníků má na zřeteli pouze užitek či výnos ze své služby a obsluhu státu pokládá za vedlejší, ten ať to řekne a hned opustí úřad. Úřad, kterého není hoden, neboť vyžaduje duši planoucí pro blaho státu a úplné sebezapření a odřikání všeho pohodlí.“

<sup>25</sup> Materiály pro zasedání Sdružení Lípa ve dnech 16.-17.4. 2004.

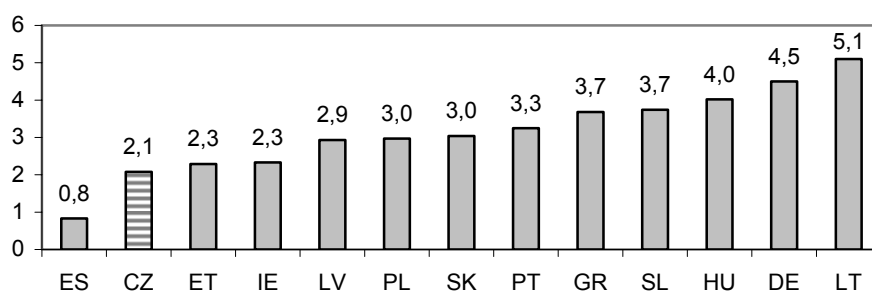
- nepolitičnost a kolegiálnost.

V dalším textu se zaměříme na to, jak jsou tyto zásady uplatňovány v současné praxi.

#### Odbornost, odpovědnost a náročnost

Základním posláním státní byrokracie by mělo být v první řadě udržet v chodu veřejné služby, teprve druhým úkolem by mělo být plnění vládního programu. Přesto se byrokracie, stejně jako vláda, ocitá ve dvojím postavení odpovědnosti – jednak je odpovědná občanům za efektivní chod administrativního systému, jednak vládě za plnění jejího volebního programu. Z tohoto postavení pak vyplývá nutnost vysoce kvalifikované specializace v patřičném oboru na jedné straně, na druhé pak schopnost porozumět rozdílu mezi správními a politickými rozhodnutími.<sup>26</sup> Kvalitu odbornosti byrokratického aparátu lze měřit jen zprostředkovaně, pomocí měkkých dat získaných z průzkumů mezi firmami. K hodnocení, jak firmy vnímají byrokratickou zátěž, použijeme dvou ukazatelů z materiálu EBRD – první hodnotí čas, který manažeři firem věnují vládním nařízením, druhý vyčísľuje čas strávený s daňovými úřady.

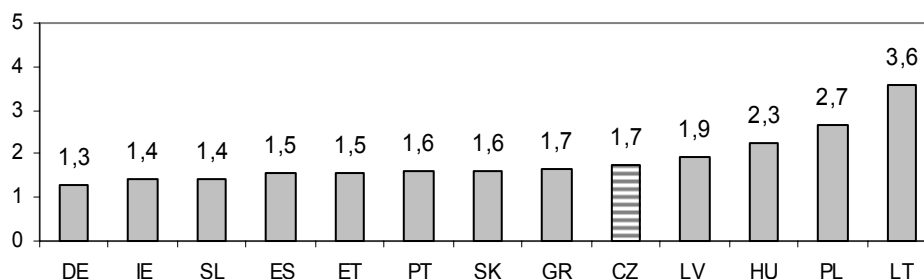
**Obrázek 8: Čas senior manažerů strávený požadavky vládních nařízeních (v %)**



Pramen: Investment Climate Survey, EBRD (2005).

V průzkumu zjišťující průměrný čas, který musí představitelé firem věnovat komunikaci s byrokracií, vychází Česká republika poměrně příznivě. Druhý nejnižší strávený čas staví českou byrokracii do dobrého světla, v žebříčku času, který stráví firmy s daňovými úředníky, je postavení ČR sice horší, ovšem odstup od prvního místa není možno brát za významný. Celkově je možno charakterizovat českou byrokracii v tomto ohledu za byrokracii, která odpovídá z hlediska odbornosti evropskému standardu.

**Obrázek 9: Průměrný čas firem strávený s daňovými úředníky (dny)**



Pramen: Investment Climate Survey, EBRD (2005).

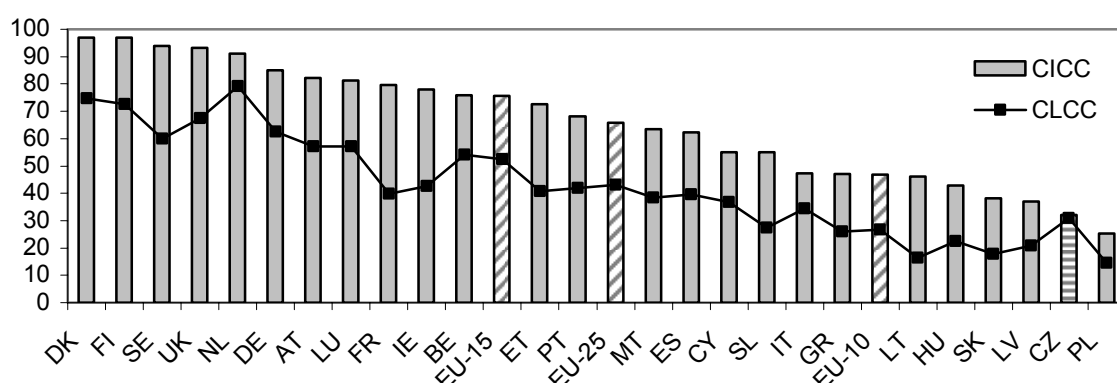
<sup>26</sup> Právě tato schopnost umožňuje řešit parlamentní krize tzv. „úřednickou vládou“ – o tom svědčí nejen zkušenost s Tošovského vládou, ale i dvě úřednické vlády z První republiky.



## Etika

Pro výkon byrokratické funkce by etické jednání mělo být jedním ze základních povinností. Možnost zneužití informační asymetrie, kdy se byrokracie nachází v postavení agenta, může vést až ke korupci. K hodnocení korupce ve veřejné správě jsme použili index etiky sestavený na základě dat Světového ekonomického fóra. Tento index se skládá z několika dílčích složek, z nichž dvě se týkají přímo korupce a to subindexy veřejné nelegální korupce a veřejné legální korupce. Subindex veřejné nelegální korupce (Corporate Illegal Corruption Component - CICC) měří ryzí korupci, při které hraje úlohu soukromý agent (zadávání veřejných zakázek, ovlivňování vládních nařízení a politik). Subindex veřejné legální korupce (Corporate Legal Corruption Component - CLCC) hodnotí legální spolupráci mezi jednotlivými subjekty jako je např. legální finanční podpora politických stran. Hodnoty obou indexů zobrazuje obrázek 10.

**Obrázek 10: CICC a CLCC (rok 2004)**

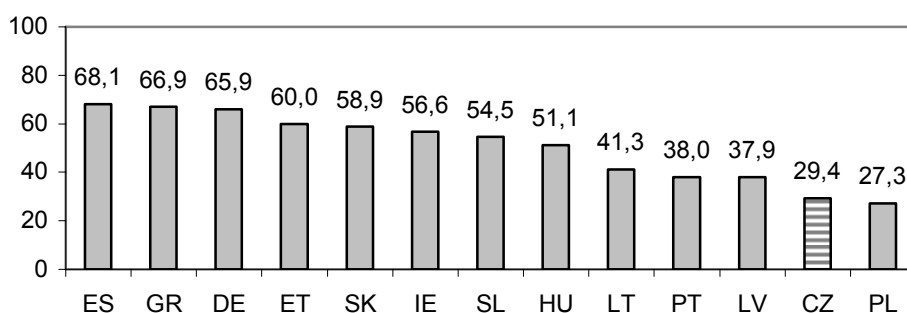


Pramen: Kaufmann (2004), vlastní úpravy.

Výsledky tohoto šetření ukazují na asi největší problém české byrokracie. Česká republika je hodnocena ze všech členských zemí EU-25 na předposledním místě. To, co je na hodnocení zajímavé, je i fakt, jaký je rozdíl mezi vnímáním legální a nelegální korupce. Tento rozdíl může svým způsobem odrážet občanské, morální postoje ke korupci. Skutečnost, že v ČR je hodnocena jako jediná u obou indexů téměř stejně lze vysvětlit mimo jiné i tak, že česká společnost bere korupci jako přirozený jev bez ohledu na jeho legalitu či nelegalitu.

## Nepolitičnost a kolegiálnost

Byrokraté pracující ve státní správě by měli pracovat a jednat bez závislosti na svých politických názorech, řídit se pravidly a směrnicemi platnými pro výkon jejich byrokratických funkcí. Současná složitost řešených problémů však často vyžaduje úzkou spolupráci mezi jednotlivými články státní správy, kterou může narušovat právě nekollegiálnost chápána či vysvětlována jako resortismus. Obě tyto zásady jsou potřebné k tomu, aby výkon státní správy byl dlouhodobě konzistentní, předvídatelný. Výzkum provedený EBRD se právě konzistencí a předvídatelností zabýval a jeho výsledky v této oblasti dokumentuje obrázek 11.

**Obrázek 11: Konzistence a předvídatelnost interpretací úředníků ovlivňující firmy**

Poznámka: Podíl firem, které souhlasí s tvrzením, že interpretace nařízení vládními úředníky, která ovlivňuje podnikání, je obecně konzistentní a předvídatelná. Pramen: Investment Climate Survey, EBRD (2005).

Výsledky šetření posouvají českou byrokracii opět na předposlední místo ve sledovaném souboru. Navíc je přímo zarážející, že dosažená hodnota je menší než 30 procent. Z toho totiž vyplývá, že více než dvě třetiny firem, které byly do průzkumu zahrnuty, nepokládají kvalitu české byrokracie za uspokojivou.

Hodnotíme-li kvalitu byrokracie, nelze se vyhnout také informacím o počtu pracovníků ve veřejné správě. Následující tabulka uvádí počty zaměstnanců v jednotlivých sektorech národního hospodářství České republiky v posledních letech.

**Tabulka 12: Počty zaměstnanců podle sektorů v České republice**

| Sektory                                                                     | 1995           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Zaměstnanci úhrnem (průměrné počty)</b>                                  | <b>3 123,1</b> | <b>3 352,7</b> | <b>4 098,6</b> | <b>4 058,6</b> | <b>4 080,2</b> | <b>4 049,5</b> | <b>4 020,7</b> |
| Nefinanční podniky                                                          | 2 230,5        | 2 380,4        | 2 775,5        | 2 784,9        | 2 817,9        | 2 808,7        | 2 772,7        |
| Veřejné                                                                     | 739,4          | 369,5          | 506,0          | 431,5          | 382,0          | 372,9          | 362,8          |
| Soukromé národní                                                            | 1 375,0        | 1 769,0        | 1 911,3        | 1 830,3        | 1 822,4        | 1 803,9        | 1 753,0        |
| Soukromé pod zahrani. kontrolou                                             | 116,1          | 241,8          | 358,2          | 523,1          | 613,5          | 631,9          | 656,9          |
| Finanční instituce                                                          | 80,3           | 79,5           | 74,1           | 71,7           | 69,8           | 66,9           | 65,0           |
| Veřejné                                                                     | 8,7            | 2,4            | 2,3            | 2,4            | 2,5            | 1,9            | 2,3            |
| Soukromé národní                                                            | 67,2           | 69,9           | 62,9           | 53,6           | 22,6           | 13,4           | 11,6           |
| Soukromé pod zahrani. kontrolou                                             | 4,3            | 7,3            | 8,9            | 15,7           | 44,7           | 51,6           | 51,1           |
| Vládní instituce                                                            | 781,6          | 736,4          | 688,2          | 678,8          | 683,7          | 680,9          | 701,9          |
| Ústřední                                                                    | 524,3          | 490,0          | 474,1          | 456,4          | 385,2          | 342,6          | 292,4          |
| Místní                                                                      | 247,9          | 239,1          | 207,0          | 215,4          | 291,4          | 331,1          | 402,2          |
| fondy sociálního zabezpečení                                                | 9,4            | 7,2            | 7,1            | 7,0            | 7,1            | 7,2            | 7,3            |
| Domácnosti <sup>2)</sup>                                                    | 361            | 120,7          | 528,8          | 492,0          | 477,0          | 461,1          | 447,1          |
| Neziskové instituce sloužící domácnostem                                    | 30,3           | 35,6           | 32,0           | 31,2           | 31,8           | 31,9           | 34,0           |
| Veřejný sektor celkem                                                       | 1 529,8        | 1 108,3        | 1 196,5        | 1 112,7        | 1 068,2        | 1 055,7        | 1 067,0        |
| Soukromý sektor celkem                                                      | 1 593,3        | 2 244,4        | 2 902,1        | 2 945,9        | 3 012,0        | 2 993,8        | 2 953,7        |
| Podíl zaměstnanců ve vládních institucích na veřejném sektoru (%)           | 51,09          | 66,45          | 57,52          | 61,00          | 64,00          | 64,50          | 65,78          |
| Podíl zaměstnanců ve veřejném sektoru celkem (%)                            | 48,98          | 33,06          | 29,19          | 27,42          | 26,18          | 26,07          | 26,54          |
| Podíl zaměstnanců ve vládních institucích na celkovém počtu zaměstnanců (%) | 25,03          | 21,96          | 16,79          | 16,72          | 16,76          | 16,81          | 17,46          |

Pramen: ČSÚ (2005).

Z tabulky vyplývá několik pozoruhodných skutečností. Tou první je rozdílná dynamika vývoje počtu zaměstnanců ve veřejném a soukromém sektoru.<sup>27</sup> Dynamický vývoj soukromého sektoru – téměř zdvojnásobení počtu mezi lety 1995 až 2001 – se od roku 2001 otáčí a počet zaměstnanců pozvolna klesá. Ve veřejném sektoru se o dynamickém vývoji hovořit nedá, výkyvy jsou vyjádřitelné v intervalech kolem jednoho procentního bodu. Přesto i tento, řekněme stabilizovaný (nebo v poslední době mírně rostoucí) počet zaměstnanců ve vládních institucích je zajímavý vývojem svého podílu na veřejném sektoru celkem i podílem zaměstnanců ve vládních institucích na celkovém počtu zaměstnanců v procentech. Oba tyto ukazatele v nejméně posledních třech sledovaných letech rostou – počet byrokratů se zvolna, ale zdá se že pravidelně zvyšuje. Je to tím zajímavější, že průměrné počty zaměstnanců (zaměstnanci úhrnem) se ve stejném období snižují. Závěr je jednoduchý – státní byrokracie bytní.

#### Box 2 – Metodologie rozdělení sektoru vládní instituce

Metodologie vychází z Číselníku institucionálních sektorů a subsektorů ČSÚ - CIS 5565 CS. Sektor vládní instituce zahrnuje institucionální jednotky, které jsou netržními výrobci, jejichž produkce je určena na individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány povinnými platbami od jednotek z ostatních sektorů. Patří sem jednotky, které se převážně zabývají přerozdělením národního důchodu a bohatství, a neziskové instituce, které jsou netržním výrobcem a jsou kontrolovány a převážně financovány vládními institucemi. Sektor vládních institucí se dále rozděluje na ústřední vládní instituce, národní vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení.

- **Ústřední vládní instituce** – sektor zahrnuje všechny institucionální jednotky, jejichž pravomoc se obvykle vztahuje na celé ekonomické území České republiky. Jsou to zejména všechny organizační složky státu (např. ministerstva, ústřední úřady a organizace jimi řízené) s celostátní působností a financované ze státního (ústředního) rozpočtu včetně Správy státních hmotných rezerv, dále sem patří státní fondy (např. fondy životního prostředí, pro zúrodnění půdy, kultury, pro podporu a rozvoj kinematografie), Pozemkový fond, jiné mimorozpočtové fondy nebo instituce, které přerozdělují národní důchod a bohatství (např. fondy tržní regulace) pokud se převážně zabývají rozdělováním dotací, nebo garanční instituce kontrolované a zejména financované vládou a příspěvkové organizace a podobné neziskové instituce s celostátní působností a napojené na státní (ústřední) rozpočet pouze příspěvkem, které jsou netržním výrobcem, jejichž provozní náklady jsou hrazeny z více než 50 % ze státního rozpočtu (např. státní a veřejné vysoké školy).
- **Národní vládní instituce** – sektor zahrnuje oddělené národní (regionální) institucionální jednotky, které vykonávají některé z funkcí vlády na nižší úrovni než jsou ústřední vládní instituce, ale na vyšší úrovni než jsou místní vládní instituce. Vzhledem ke státnímu uspořádání ČR není v tomto subsektoru zařazena žádná institucionální jednotka.
- **Místní vládní instituce** – sektor zahrnuje všechny institucionální jednotky, jejichž pravomoc se obvykle vztahuje na určitou vymezenou část území ČR. Jedná se zejména o územní samosprávné celky - krajské, městské a obecní úřady (případně úřady spravující větší územní celky), příspěvkové organizace napojené na místní rozpočty pouze příspěvkem, zpravidla s místní působností, které jsou netržním výrobcem, jejichž provozní náklady jsou hrazeny z více než 50 % z místních rozpočtů, dobrovolné svazky obcí a jiné neziskové instituce, jejichž provozní náklady jsou hrazeny z více než 50 % z místních rozpočtů, které jsou netržním výrobcem.
- **Fondy sociálního zabezpečení** – sektor obsahuje všechny ústřední, národní a místní institucionální jednotky, které poskytují sociální dávky a které splňují obě následující kritéria: a) vybírají příspěvky od určitých skupin obyvatelstva, které jsou povinny podle zákona nebo podle nařízení účastnit se v programech sociálního a zdravotního pojištění a platit příspěvky; b) vládní instituce jsou zodpovědné za řízení těchto jednotek – pokud jde o vyměřování nebo schvalování sociálních příspěvků a dávek nezávisle na své úloze jako orgánu dozoru nebo zaměstnavatele. Mezi částkou placených příspěvků a rizikem, kterému je určitý jednotlivec vystaven, neexistuje obvykle žádná přímá vazba. Do toho subsektoru jsou zaříděny zdravotní

<sup>27</sup> Metodologii rozdělení sektoru vládní instituce uvádí box 2.

pojišťovny, asociace zdravotních pojišťoven a podobné neziskové instituce spravující povinné sociální pojištění.

Posledním pohledem na byrokratickou zátěž je srovnání zaměstnanosti ve veřejném sektoru mezi jednotlivými členskými zeměmi EU. Pro srovnání jsme vybrali ty země EU-15, jejichž počet obyvatel je přibližně stejný jako v České republice - od sousedního Rakouska s téměř 8 miliony obyvatel k Nizozemsko s více než 15 miliony, a poměřili jsme zaměstnanost ve veřejném sektoru s počtem obyvatel. Takto vzniklý podíl ukazuje kolik občanů připadá na jednoho úředníka. Ze sledovaného souboru jsou to jen Belgie a Švédsko, kde je tento počet vyšší. Údaje jsou v následující tabulce.

**Tabulka 13: Zaměstnanost ve veřejném sektoru v r. 1995 v tis. osob**

|                                 | ČR     | Řecko  | Nizozem. | Rakousko | Portugalsko | Belgie | Švédsko |
|---------------------------------|--------|--------|----------|----------|-------------|--------|---------|
| Počet zaměstnanců               | 638    | 363    | 713      | 466      | 624         | 735    | 1032    |
| Počet obyvatel                  | 10 331 | 10 426 | 15 397   | 7 832    | 10 228      | 10 052 | 8 615   |
| Počet obyvatel na 1 zaměstnance | 16,19  | 28,72  | 21,59    | 16,81    | 16,39       | 13,68  | 8,35    |

Pramen: Byrokracie v České republice, materiál pro Sdružení Lípa, www.lipa.cz, OECD (1997), ČSÚ (1997), vlastní úprava.

## 5. Stav regulačního prostředí a kvality byrokracie v ČR

Problematika byrokratického a regulačního zatížení byla sledována v rámci **Průzkumu kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice** (viz box 3). Jako nejzávažnější problém, který brání rozvoji podnikání, byla označena legislativa, kterou je nutné zjednodušit a stabilizovat. Změna by měla nastat i v oblastech administrativních povinností podnikatelů, které byly deklarovány jako třetí závažný problém. Z průzkumu je zřejmé, že větší firmy dávají vyšší známky a tedy problémy spojené s regulací a administrativou jsou pro ně méně závažné ve srovnání s malými firmami.

### Box 3 – Průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice

Centrum ekonomických studií VŠEM ve spolupráci s Hospodářskou komorou České republiky, Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Středním podnikatelským stavem a Brain Logistics s.r.o. provedlo na podzim roku 2006 průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v ČR. Průzkumu se zúčastnilo celkem 201 respondentů, kteří odpovídali na 12 otázek v rámci tří oblastí – *obecné vnímání institucionální kvality v ČR; kvalita práva a správy; regulace, podniky a trhy*. Každá otázka obsahovala několik možností, ke kterým respondenti přiřazovali hodnocení od 1 do 4 na základě závažnosti problému (1 = naprosto zásadní, nutné okamžitě reformovat, odstranit, zlepšit; 2 = velmi důležité, řešení dlouho nedokládat; 3 = také důležité, nicméně řešení může počkat; 4 = nedůležité, nevýznamné), přičemž ke každé otázce měli prostor pro vyjádření vlastního názoru k dané problematice.

Firmy byly rozlišovány podle pěti aspektů – velikosti firmy na firmy s počtem zaměstnanců 1-20, 20-50, 50-250 a nad 250, dále podle oboru činnosti (OKEČ), sídla centrály v ČR nebo v zahraničí, velikosti obsluhovaného trhu na lokální (do 150 km), národní (ČR) a mezinárodní úrovni a v neposlední řadě podle změny produktivity za poslední tři roky (růst, pokles, setrvalý stav). V průzkumu mají větší zastoupení malé firmy (do 50 zaměstnanců 129 firem) než velké firmy (nad 250 zaměstnanců pouze 24 firem). Co se týče umístění centrály, vzorek firem se zahraniční centrálou je téměř mizivý – pouhých 19 firem. Výrazná část respondentů (81) působí na mezinárodním trhu, zatímco lokální trh obsluhuje pouze 49 firem. Co se týče změny produktivity za poslední tři roky, většina firem zaznamenala růst (120) či setrvalý stav (61).

Kvalitu právně-institucionálního prostředí pro podnikání je podle respondentů možné zlepšit především důsledným sledováním a omezováním byrokratické a regulační zá-

těže podnikání, která vyplývá z každého legislativního opatření, dále bojem státu s korupcí a také změnou „filozofie“ role státu vedoucí k redukci jeho regulačních zásahů do života společnosti. Vedle efektivního potírání korupce a netransparentního lobbyingu v politice by adekvátnímu vlivu podnikatelů na tvorbu podnikatelského prostředí v ČR prospěl kvalitnější výkon a adresná odpovědnost úředníků státní a veřejné správy. Tabulka 14 znázorňuje kompletní ranking opatření, nutných k rozvoji podnikání českých firem.

**Tabulka 14: Opatření nutná k usnadnění rozvoje vašeho podnikání a jeho konkurenceschopnosti**

|                                                                  | Celkové<br>hodnocení | Malé firmy<br>(1-50) | Velké a střední<br>firmy (nad 50) |
|------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Zjednodušení a stabilizace legislativy                           | 1,37                 | 1,32                 | 1,46                              |
| Potlačení korupce a související hospodářské kriminality          | 1,5                  | 1,45                 | 1,58                              |
| Zjednodušení a redukce administrativních povinností podnikatelů  | 1,6                  | 1,57                 | 1,65                              |
| Snížení daní, resp. dalších povinných odvodů (pojistné)          | 1,6                  | 1,51                 | 1,76                              |
| Zkvalitnění soudnictví                                           | 1,61                 | 1,55                 | 1,72                              |
| Zkvalitnění státní správy (více vstřícnosti, méně formalismu)    | 1,78                 | 1,71                 | 1,92                              |
| Deregulace a podpora konkurence                                  | 1,87                 | 1,79                 | 1,97                              |
| Liberalizace zaměstnávání a zefektivnění sociálních podpor       | 1,91                 | 1,79                 | 2,1                               |
| Zkvalitnění odborné a profesní přípravy budoucích zaměstnanců    | 2,16                 | 2,14                 | 2,19                              |
| Zkvalitnění dopravní infrastruktury                              | 2,23                 | 2,26                 | 2,16                              |
| Podpora dostupnosti úvěrů a dalších zdrojů volného kapitálu      | 2,33                 | 2,21                 | 2,54                              |
| Zjednodušení a zrychlení procedur pro vstup a výstup z podnikání | 2,36                 | 2,27                 | 2,52                              |
| Posílení systému státních podpor podnikání                       | 2,39                 | 2,23                 | 2,67                              |
| Omezení zákonné role odborů                                      | 2,44                 | 2,21                 | 2,81                              |
| Posílení podnikatelské samosprávy a lobby                        | 2,7                  | 2,56                 | 2,93                              |

Poznámka: Hodnoty jsou průměry odpovědí všech respondentů dané skupiny a nabývají hodnot od 1 do 4 (1 naprosto zásadní problém, 4 nedůležité). Pramen: Průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice. Praha, CES VŠEM 2006.

Nejvíce zatěžující administrativní povinnost podnikatelů souvisí s administrativou a platbou daní (přehled ostatních viz tabulka 15), přičemž největší překážka spočívá v častých změnách daňových předpisů, metodiky, formulářů a v rozsahu a složitosti daňových předpisů. Vysoká sazba daní je hodnocena až jako třetí největší zátěž spojená s daňovou povinností. Co se týče úřednictva, tak nevstřícný výkon daňové správy a nezodpovědné chování úředníků finančních úřadů nejsou považovány za příliš velké problémy.

**Tabulka 15: Administrativní zátěž**

|                                                             | Celkové<br>hodnocení | Malé firmy<br>(1-50) | Velké a střední<br>firmy (nad 50) |
|-------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Administrativa a platba daní                                | 1,73                 | 1,68                 | 1,85                              |
| Povinnosti vůči systému zdrav. a soc. zabezpečení           | 1,79                 | 1,71                 | 1,97                              |
| Povinnosti vůči orgánům hygieny a bezpečnosti práce         | 1,92                 | 1,92                 | 1,95                              |
| Povinnosti vůči orgánům statistiky                          | 2,06                 | 2,02                 | 2,16                              |
| Povinnosti vůči orgánům ochrany životního prostředí         | 2,08                 | 2,03                 | 2,19                              |
| Získání stavebního povolení                                 | 2,15                 | 2,06                 | 2,3                               |
| Povinnosti vůči úřadu práce                                 | 2,19                 | 2,15                 | 2,24                              |
| Vklad do katastru nemovitostí                               | 2,32                 | 2,18                 | 2,58                              |
| Získání živnostenského oprávnění/koncese                    | 2,64                 | 2,56                 | 2,77                              |
| Povinnosti dovozce (clo, daně, statistiky, bezpeč. výrobků) | 2,7                  | 2,75                 | 2,64                              |
| Zápisy (společností nebo změn) do obchod. rejstříku         | 2,71                 | 2,57                 | 2,93                              |

|                                     |      |      |      |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Registrace průmyslového vlastnictví | 2,74 | 2,67 | 2,86 |
| Registrace vozidel                  | 2,79 | 2,61 | 3,11 |

Poznámka: Hodnoty jsou průměry odpovědí všech respondentů dané skupiny a nabývají hodnot od 1 do 4 (1 naprosto zásadní problém, 4 nedůležité). Pramen: Průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice. Praha, CES VŠEM 2006.

Naopak negativní vztah úředníků vůči lidem ochotným podstoupit podnikatelské riziko obecně je třetím nejvýznamnějším faktorem, který brzdí vznik a rozvoj nových firem v ČR. Závažnějšími překážkami jsou už jenom příliš štědrý a málo kontrolovaný sociální systém nemotivující k přijetí odpovědnosti za vlastní obživu a celkově nepřehledný a nestabilní právní rámec podnikání.

Co se týče překážek zaměstnat více lidí, za největší byly označeny povinné odvody zaměstnavatele spojené s přijetím nového zaměstnance, dále faktická nemožnost okamžitého propuštění zaměstnance bez udání důvodu a obtížné nalezení odpovídající odbornosti a praxe na současném trhu práce. Co se týče zahraničně-obchodní oblasti, administrativní zátěž jako jsou procedury a dokumenty spojené s vývozem a dovozem a nekvalitní výkon státní správy nepředstavují natolik výrazný problém. Nejlépe byl v tomto ohledu hodnocen dokonce výkon celní správy.

Střední podnikatelský svaz uskutečnil paralelně s průzkumem CES na podzim roku 2006 průzkum podnikatelského prostředí v ČR (viz box 4). V oblasti práva je zajímavé hodnocení míry využívání názorů podnikatelské veřejnosti při přípravě právních předpisů. Podle průzkumu je jasné, že podnikatelé nemají téměř žádný vliv na tvorbu předpisů, protože více než 85 % respondentů označilo situaci v tomto ohledu za nepříznivou či spíše nepříznivou. Ještě horší situace nastává při hodnocení míry respektování zájmu malých a středních podniků při přípravě právních předpisů, kdy bylo těchto podniků již více než 99 %. Kromě toho, že tedy podnikatelé nemají vliv na tvorbu předpisů, tyto předpisy ani nerespektují zájmy malých a středních podniků.

#### Box 4 – Průzkum kvality podnikatelského prostředí

Sdružení Střední podnikatelský stav uskutečnilo v průběhu měsíců září-listopad 2006 průzkum kvality podnikatelského prostředí. Průzkum byl realizován již šestý rok a zúčastnilo se ho celkem 471 respondentů, kteří odpovídali na otázky z oblasti *práva, státní a veřejné správy, financí a daní*. V rámci otázek bylo využíváno čtyřstupňového hodnocení – stupeň „nepříznivý“, „spíše nepříznivý“, „spíše příznivý“ a „příznivý“, přičemž byly sledovány procentní podíly hodnotících odpovědí. Z využitím čtyřstupňové škály byl zkonstruován ukazatel nepříznivosti podnikatelského prostředí pro každou otázku, který nabývá hodnot od 0 do 150, přičemž nulová hodnota vyjadřuje situaci, kdy byl daný problém všemi respondenty označen jako „příznivý“. Naopak hodnota 150 odpovídá situaci, kdy by všechny firmy hodnotily problém jako „nepříznivý“. V průzkumu byly v roce 2006 zastoupeny především střední podniky (50-249 zaměstnanců), které tvořily 49 % z celkového počtu podniků, a malé podniky (10-49 zaměstnanců), jejichž zastoupení bylo 34,4 %. Podle složení firemního kapitálu se v roce 2006 průzkumu účastnilo 90,4 % firem bez zahraniční kapitálové účasti.

Co se týká názorů podnikatelské sféry na kvalitu práce orgánů státní a veřejné správy, jako nejproblémovější se jeví způsob informování o platných právních předpisech. Výrazně příznivěji se ukazuje přístup úředníků k podnikatelům a míra spolehlivosti výkladu předpisů státními úředníky. Překvapivě jako nejpříznivější vyznívá hodnocení náchylnosti úředníků k přijímání úplatků, ačkoliv i toto hodnocení je podprůměrné (celková známka 80,1). Obecně si na správu více stěžují menší podniky než větší.

V daňové oblasti byl průzkum orientován na hodnocení výše celkové daňové zátěže a náročnosti daňové administrativy a legislativy. Oproti výzkumu CES jsou podnikatelé kritičtí k výši daňových sazeb více než k daňové administrativě. Naopak poměrně kladně hodnotí práci finančních úřadů.

**Tabulka 16: Průzkum podnikatelského prostředí – SPS, rok 2006**

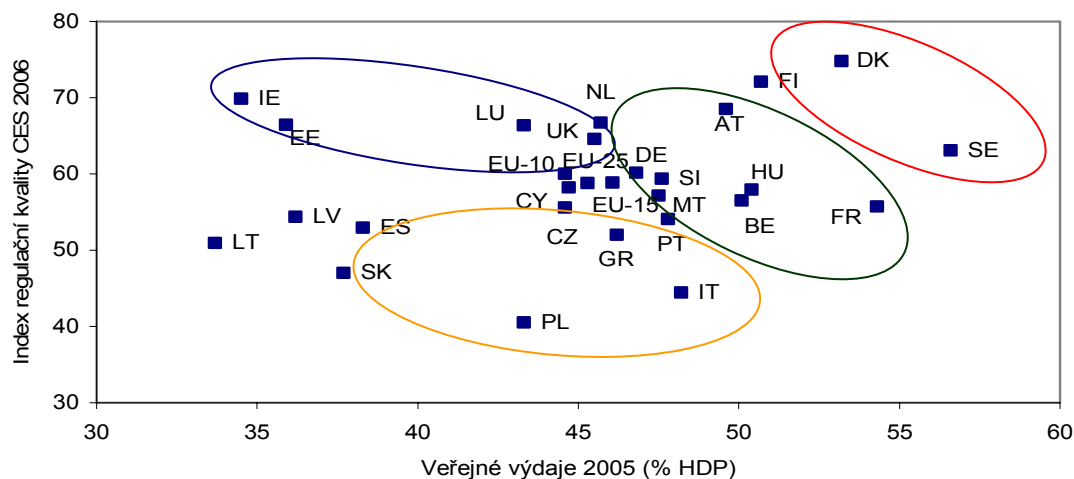
|                         |                                                                                   | Celkové<br>hodnocení | Procentní zastoupení odpovědí |                     |                   |          |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------|---------------------|-------------------|----------|
|                         |                                                                                   |                      | Nepříznivé                    | Spíše<br>nepříznivé | Spíše<br>příznivé | Příznivé |
| Právo                   | Míra využívání názorů podnikatelů při přípravě právních předpisů                  | 117,2                | 38,96                         | 56,49               | 4,55              | 0,00     |
|                         | Míra respektování zájmů malých a středních podniků při přípravě právních předpisů | 128,1                | 56,77                         | 42,58               | 0,65              | 0,00     |
| Státní a veřejná správa | Způsob informování podnikatelů o právních předpisech                              | 115,7                | 36,54                         | 58,33               | 5,13              | 0,00     |
|                         | Přístup úředníků státní a veřejné správy k podnikatelům                           | 96,8                 | 17,83                         | 58,30               | 22,93             | 0,64     |
|                         | Stupeň náchylnosti úředníků státní a veřejné správy k poplatkům                   | 80,1                 | 6,52                          | 53,62               | 33,34             | 6,52     |
|                         | Míra spolehlivosti výkladu předpisu státními úředníky                             | 92,0                 | 11,54                         | 60,90               | 27,56             | 0,00     |
| Daně                    | Výše celkové daňové zátěže                                                        | 125,0                | 21,28                         | 47,44               | 1,28              | 0,00     |
|                         | Náročnost daň. administrativy a legislativy                                       | 113,5                | 33,97                         | 58,98               | 7,05              | 0,00     |
|                         | Práce finančních úřadů                                                            | 79,7                 | 10,31                         | 40,65               | 47,10             | 1,94     |

Pramen: Průzkum podnikatelského prostředí. SPS (2006).

## 6. Regulační kvalita a byrokracie

Doposud jsme používali pro zařazení zemí EU-15 do jednotlivých modelů kapitalismu v oblasti institucionální kvality vyjádření závislosti na podílu veřejných výdajů na HDP a na indexu konkurenceschopnosti. Jak vypadá toto rozlišení v případě, že jako druhou proměnnou použijeme Index regulační kvality CES, ukazují obrázky 12 – 15, které kromě základních vztahů vyjadřují i dynamiku změny ve sledovaném období. Na obrázku 12 je naznačeno rozdělení zemí EU-15 do jednotlivých modelů kapitalismu, které původní tvrzení o rozlišitelných modelech kapitalistické ekonomiky sice potvrzuje, ale zároveň ukazuje, že v oblasti regulační kvality je toto dělení poněkud odlišné.

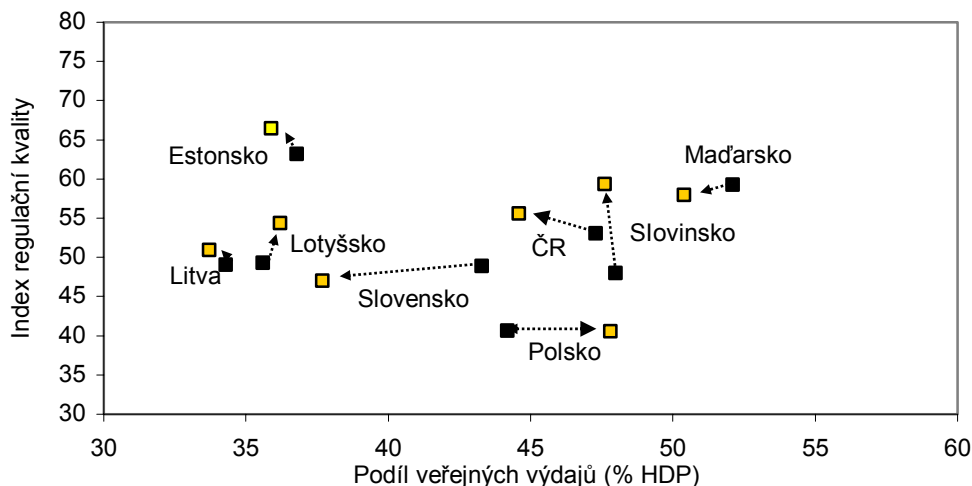
**Obrázek 12: Vztah indexu regulační kvality a veřejných výdajů (2006)**



Pramen: IMD (2006), WEF (2006), EUROSTAT (2006), vlastní úpravy.

Odlišnost nejlépe charakterizuje blízkost průměrů EU-15 a EU-10, způsobená zejména skutečností, že transformační procesy byly z velké části procesy neregulačními. Přesto nám toto rozdělení nabízí možnost vyjádřit dynamiku změn regulačního prostředí v závislosti na veřejných výdajích.

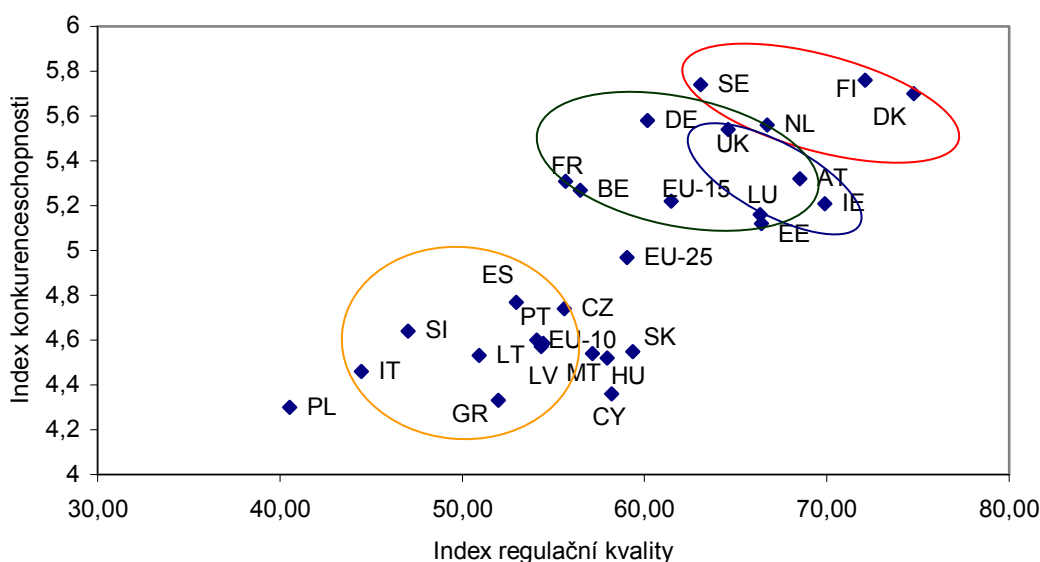
**Obrázek 13: Dynamika změn regulace 2002-2006 v zemích EU- 8**



Pramen: IMD (2002, 2006), WEF (2002, 2006), EUROSTAT (2002, 2006), vlastní úpravy.

Dynamika změn regulačního prostředí zemí EU-8 nevykazuje výrazné změny a pokud k nějakým změnám dochází, jsou to změny spíše v oblasti veřejných výdajů. Tento výsledek můžeme interpretovat tak, že všechny důležité neregulační kroky v procesu transformace již byly učiněny a regulační prostředí sledovaných zemí se stabilizovalo. Srovnání vztahu regulační kvality a konkurenceschopnosti tento vývoj v podstatě potvrzuje.

**Obrázek 14: Vztah Indexu regulační kvality CES a indexu konkurenceschopnosti**



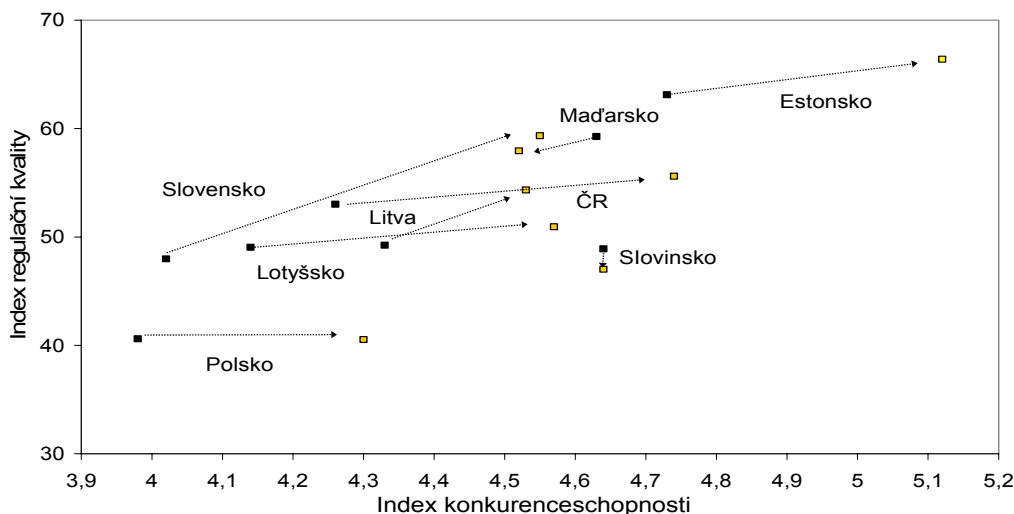
Pramen: IMD (2006), WEF (2006), vlastní úpravy.

Modely kapitalismu se v těchto souvislostech překrývají zejména proto, že závislost mezi regulační kvalitou a hodnocením konkurenceschopnosti je poměrně těsná. Výsledkem je na jedné straně jednoznačné oddělení jihoevropského modelu, na druhé straně prolnutí



zbývajících tří modelů. Zde se ale výrazně ukazuje, řekněme nedostatečné postavení zemí, které do Evropské unie vstoupily v poslední vlně. Snahu těchto zemí dokumentuje dynamika tohoto vztahu, kterou zachycuje obrázek 15.

**Obrázek 15: Dynamika změn regulace a konkurenceschopnost (2002-2006)**

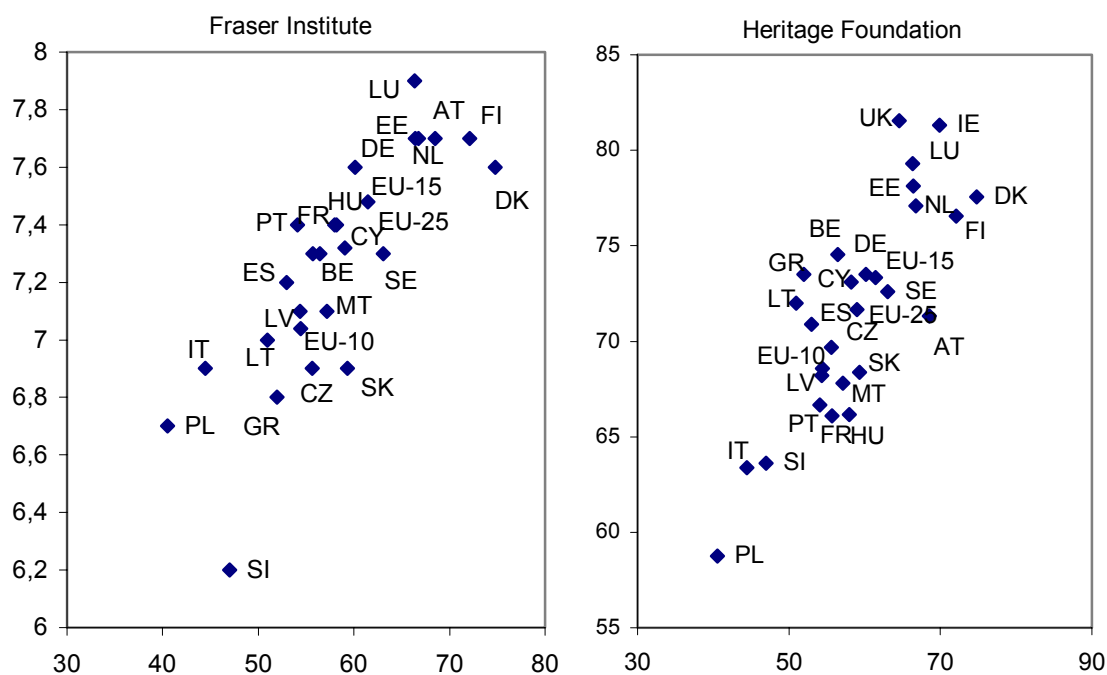


Pramen: IMD (2002, 2006), WEF (2002, 2006), vlastní úpravy.

Dynamiku pohybu změn zemí EU-8, jak vyplývá z obrázku 15, výrazněji ovlivňují jiné faktory než jsou změny indexu regulační kvality. Přesto tato dynamika rozděluje tyto země na dvě skupiny, na ty co dohánějí kapitalistickou Evropu jiného než jihoevropského modelu, a na ty, jež přešlapují na místě (Slovinsko, Maďarsko). To, že Česká republika patří do té lepší skupiny, je jen holým konstatováním.

Zajímavý pohled nabízí vztah indexu regulační kvality a indexů ekonomické svobody, a to jak Fraser Institutu, tak i indexu zpracovávaného Heritage Foundation.

**Obrázek 16: Vztah indexu regulační kvality a indexů ekonomické svobody**

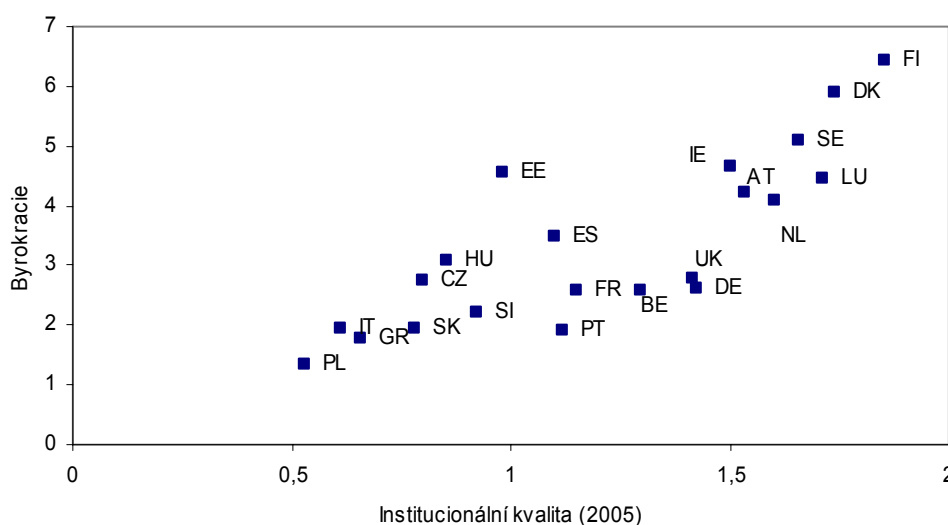


Pramen: IMD (2006), WEF (2006), Fraser Institute (2006), Heritage Foundation (2007), vlastní úpravy.

Srovnání vztahů indexů regulační kvality a indexů ekonomické svobody jen potvrzuje skutečnost, že země EU můžeme rozdělit do tří skupin. Tou dominantní je velmi silná skupina středoevropských ekonomik, ze které se na jedné straně vydělují Itálie, Slovinsko a Polsko, na druhé straně Finsko, Dánsko, Lucembursko, Estonsko, Nizozemsko a Rakousko. Z hlediska modelů kapitalistické společnosti zde sice rovněž dochází k určitému překryvu mezi jednotlivými modely, potvrzuje se zde ale přesun Nizozemska a Rakouska k modelům v evropském kontinentu vyspělejším.

Základním východiskem pro hodnocení vztahu regulační kvality a vlivu byrokracie na tento vztah je odpověď na otázku, jak spolu souvisí celková institucionální kvalita a kvalita byrokracie. Následující obrázek zobrazuje vztah těchto veličin s tím, že korelační koeficient ve výši 0,81 ukazuje na poměrně silnou závislost.

**Obrázek 17: Vztah byrokracie a institucionální kvality**



Pramen: IMD (2001-2006), World Bank (2006), vlastní úpravy.

Silná závislost vyjadřuje fakt, že byrokracie velmi výrazně souvisí s celkovou institucionální kvalitou. V zemi s velmi špatným institucionálním prostředím nemůže existovat kvalitní byrokracie. Velmi silná závislost mezi kvalitou regulace a byrokracií naznačuje, že při existenci špatného regulačního prostředí, které může být charakterizováno právě byrokratickou zátěží, nemůže mít regulace příznivé výsledky. Vztah může být vysvětlen i opačnou kauzalitou, tj. nekvalitní regulace různými kanály podporuje neblahé bujení byrokracie.

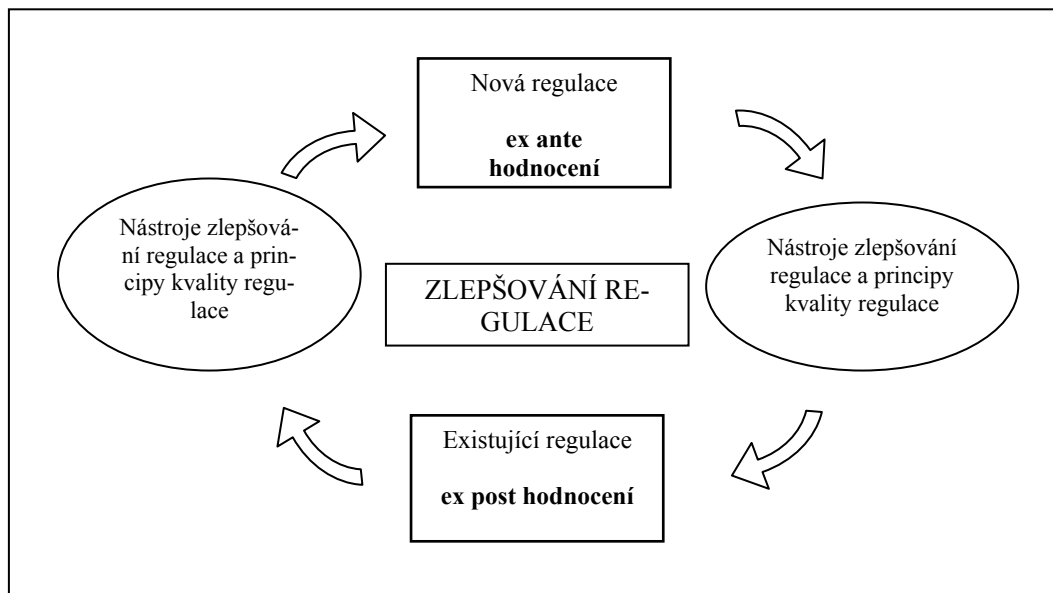
## 7. Šance České republiky

Analýza kvality regulace a související kvality byrokracie ukazuje, že pokud se nechceme smířit s podřadným postavením v rámci zemí EU-25, je třeba naše regulační prostředí reformovat. Snaha vlády České republiky v této oblasti byla včleněna do materiálu s názvem „Konceptce zlepšování regulace 2007 – 2013“ (viz Vláda, 2006). Pracovní, dosud neschválenou verzi, jsme použili při závěrečném hodnocení.

Obecně platí, že ke stěžejním nástrojům zlepšování regulace patří hodnocení dopadů regulace (RIA – Regulatory Impact Assessment), což je komplexní program používaný primárně ve fázi plánování a přípravy regulace. Jeho součástí jsou další nástroje - alter-

nativní prostředky regulace, analýza a řízení rizik a snižování administrativní zátěže. Regulace může být hodnocena jak ex post, tak i ex ante. Následující obrázek ukazuje rozdíly v chápání těchto hodnocení.

**Obrázek 19: Ex ante a ex post zlepšování regulace**



Pramen: Vláda ČR (2006, s. 15).

Účelem ex ante hodnocení je zajistit všechny relevantní informace a představy o možných dopadech různých řešení. Na základě těchto informací lze rozhodnout o nezbytnosti regulace a o jejím rozsahu. Ex post hodnocení umožní vyhodnotit, zda přijatá regulace odpovídá předem stanoveným požadavkům a řeší předpokládané situace. Cílem je zmapovat možné rezervy a nedostatky. Nejvýznamnější problémy této koncepce na základě získaných poznatků jsou následující: nepřipravenost na to, že výběr a používání nástrojů mohou provázet i institucionální a procesní změny a v současné době neexistuje ani politická podpora těchto změn. Rovněž připravenost byrokracie na zásadní systémové změny je (nejen) vlivem působení volebního cyklu zanedbávána.

Hodnocení RIA by mělo být soustředěno do těchto 3 fází: malá RIA bude prováděna u všech návrhů právních předpisů připravovaných ústředními správními úřady. Zhodnocen bude vybraný způsob řešení problému – zejména kvalitativní vyhodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů a pravděpodobnost jejich vzniku, možná rizika spojená s implementací a prováděním právního předpisu, sekundární dopady návrhu řešení a zhodnocení alternativních forem řešení problému. Velká RIA bude následovat u všech právních předpisů, u nichž se v rámci provádění malé RIA identifikují rozsáhlé sociální, ekonomické a environmentální dopady nebo závažné dopady na některé sociální a ekonomické skupiny, případně narušení rovnováhy ve společnosti jako celku nebo jejích částech. V rámci velké RIA mohou být rovněž posuzovány dopady na vládou podporované politiky nebo odvětví. Zhodnoceny budou různé varianty řešení problému a bude provedena strukturovaná kvalitativní analýza vybraných dopadů nebo kvantitativní analýzy dopadů. Varianta, která bude vybrána jako neoptimálnější, bude dále rozpracována do návrhu právního předpisu, u kterého bude změřena administrativní zátěž z něj plynoucí. Pro výpočet bude použita metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů. Ex post RIA bude prováděna v rámci monitorování a vyhodnocování stávajících právních předpisů. Cílem bude ověřit, zda zvole-

ný způsob řešení je efektivní, naplňuje cíl a účel, pro který byl přijat, bez vedlejších či nechtěných efektů, zjistit případné problémy s implementací, akceptací a vynucováním. Za klíčové kroky RIA jsou považovány: identifikace problému, definice cílů, vypracování variant řešení, analyzování dopadů, porovnání variant, postupu hodnocení a monitorování a konzultace. Takže se vlastně jedná o standardní práce, které pro kvalifikovaný byrokratický aparát vyplývají z povahy jejich smluv s vládou. Zároveň však tyto klíčové kroky vyjadřují snahu o zavedení a uplatnění regulačních nástrojů, které jsou dlouhodobé a které chápou regulaci jako nepřetržitý proces.

Součástí diskutovaného materiálu je také SWOT analýza regulačního prostředí v České republice (viz Vláda ČR, 2006, s. 11). Tato analýza se snaží komplexně postihnout silné a slabé stránky českého regulačního prostředí a vymezit příležitosti a hrozby, které se ČR v této oblasti týkají. Pokusme se na závěr podívat, jak tato analýza reflektuje jednotlivé pohledy v modelu zastupování a rozdělit jednotlivé pohledy podle subjektů vláda, byrokracie a voliči.<sup>28</sup>

Mezi silné stránky materiál zahrnuje ze strany vlády legislativní pravidla a pořádky včetně ochoty vlády v této záležitosti se angažovat, ze strany byrokracie je to její schopnost využít moderní přístupy. U voličů žádné silné stránky neexistují. K slabým stránkám u vlády patří slova jako nestabilita, nekonzistentnost, bezkonceptnost, neodůvodněnost regulací a formalismus a resortismus, u byrokracie zejména nedostatečná schopnost reagovat na nejnovější trendy, nepoužívání nových metod a nástrojů a možnost výskytu korupce. Z hlediska voličů je zmiňován negativní postoj veřejnosti k nově vytvářené regulaci. U příležitosti se uvádí na straně vlády tlak na vládu z EU na základě prosazování Lisabonské strategie, možnost koordinace a odstraňování bariér podnikání, byrokracie má možnost čerpat prostředky z fondů EU a vzájemné spolupráce v rámci Unie. Veřejnost má jedinečnou příležitost ve vytváření tlaku na změny. Z toho také vyplývá i ohrožení ze strany voličů, kteří vládě nedají dostatečnou politickou podporu. Ohrožení ze strany vlády zahrnuje absenci koordinačního a kontrolního mechanismu, nedostatek zdrojů. Byrokratické ohrožení spočívá v nerespektování pravidel a v nespolupráci.

## **8. Závěr**

Regulační prostředí tak, jak jsme se ho snažili prezentovat, vyžaduje, podle našeho názoru, výraznou reformu a to nejen ve vztahu k pravidlům a principům regulace, ale zejména reformu státní správy zaměřenou na odstranění byrokratických bariér. U regulace jsou největšími problémy jak její samotná existence (oprávněnost), tak i nedodržování zásadních, teorií vymezených a praxí přijatých principů. Navíc k tomu přistupuje fakt, že jakákoliv institucionální struktura může být limitována schopností byrokracie dohodnutá pravidla dodržovat a vymáhat. Znamená to, že kromě aplikace projektů zdokonalování regulace, kterými se zabývá jak EU, tak i OECD, je třeba reformovat byrokracii. Zásadní principy reformy byrokracie spočívají jednak v dosažení co nejkratší a nejprůhlednější vazby mezi rozhodováním a měřitelnými výsledky byrokratů, jednak ve zjednodušení byrokratických struktur a větší transparentnosti výsledků byrokratických rozhodnutí.

<sup>28</sup> Tabulka SWOT analýzy je v příloze.

## Literatura

- Aiginger, K.:** The European Socio-Economic Model. Prezentace na kongresu European Economic Association a Econometric Society. Wien, 24.-28.8. 2006.
- Aiginger, K., Guger, A.:** The European Socio-Economic Model. Differences to the USA and Changes over Time. Wien, Österreichisches Institute für Wirtschaftsforschung 2005. (Working Paper 266).
- Alleman, J., Rappoport, J.:** Regulatory Failure: Time for a New Policy Paradigm. *Communications & Strategies*, 2005, č. 60, s. 105-121.
- Allen, D. W.:** What are Transaction Costs? *Research in Law and Economics*, 1991, č. 14, s. 1-18.
- Amable, B.:** *Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press 2003.
- Baldwin, R.:** *Understanding Regulation*. Oxford, Oxford University Press 1999.
- Baldwin, R., Scoot, C., Hood, C. (eds.):** *A Reader of Regulation*. Oxford, Oxford University Press 1998.
- Beardsley, S. C., Bugrov, D., Enriquez, L.:** The Role of Regulation in Strategy. *The McKinsey Quarterly*, 2005, č. 4, s. 49-59.
- Beardsley, S. C., Farrell, D.:** Regulation That's Good for Competition. *The McKinsey Quarterly*, 2005, č. 2, s. 93-102.
- Becker, G.:** A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 1983, č. 3, s. 371-400.
- Benáček, V.:** Problémy byrokracie z pohledu ekonomie. In: Benáček, V., Kabele, J. (eds.): *Byrokracie v České republice*. Praha, Sdružení Lípa, 1998, s. 18-29.
- Better Regulation Commission:** Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes. London, Better Regulation Commission 2005.
- Blaha, Z. S., Dědek, O. (eds.):** *MacMillanův slovník moderní ekonomie*. Praha, Victoria Publishing 1995.
- Business Environment Risk Intelligence:** Business Risk Servis. Friday Harbor, 2006.
- CES VŠEM:** Průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice. Praha, Centrum ekonomických studií VŠEM 2006 (Interní materiál).
- Civicus:** Civil Society Index. Johannesburg, 2006.
- Crozier, M.:** *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press 1964.
- ČSÚ:** Statistická ročenka ČR 2005. Praha, Český statistický úřad 2005.
- ČSÚ:** Statistická ročenka ČR 1997. Praha, Český statistický úřad 1997.
- EUROSTAT:** Government Finance Statistics, 2006. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD):** Law in Transition Online 2006 – Focus on Central Europe. London, EBRD 2006. (a)
- EBRD:** Transition report 2006: Finance in transition. London, EBRD 2006(b).
- Economist Intelligence Unit:** Country Reports. London, EIU 2006.
- Fraser Institute:** The Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report. Fraser Institute, 2006, <http://www.freetheworld.com/2006/EFW2006complete.pdf>.
- Granovetter, M.:** Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 1985, č. 91, s. 481-510.
- Gregor, M.:** *Nová politická ekonomie*. Praha, Karolinum 2005.
- Hahn, R. W.:** Policy Watch: Analysis of the Benefits and Costs of Regulation. *Journal of Economic Perspectives*, 1998, č. 4, s. 201-210.
- Hall, P. A., Gingerich, D.:** Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy. An Empirical Analysis. Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies 2005 (Discussion Paper 4).
- Hampl, M.:** Byrokracie a její chování v pojetí W. A. Niskanena. In: Šaroč, S. (eds.): *Vybrané problémy ekonomické teorie a hospodářské politiky*. Praha, VŠE 2000.
- Hayek, F. A.:** *Cesta do otroctví*. Praha, Academia 1990.
- Heritage Foundation:** Index of Economic Freedom. Heritage Foundation, 2005, <http://www.heritage.org/research/features/index/>.
- Holman, J.:** *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha, C. H. Beck 1999.

- Hopkins, T. D.:** Regulatory Costs in Profile. New York, Centre for the Study of American Business 1995 (Policy Study 132).
- Hudgins, E. L.:** State Regulatory Measures. *Regulation*, 1996, č. 2, s. 25-34.
- IMD:** World Competitiveness Yearbook 2001–2006. Lausanne, International Institute for Management and Development 2001–2006.
- IMF:** World Economic Outlook 2000. Washington, IMF 2000.
- Jordana, J., Levi-Faur, D.:** The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: Jordana, J., Levi-Faur, D. (eds.): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. London, Edward Edgar 2005.
- Kaufmann, D.:** Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World In: World Economic Forum: *Global Competitiveness Report 2004-2005*. London, Palgrave MacMillan 2004, s. 83-102.
- Keech, W. R.:** *Economics Politics – The Cost of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press 1995.
- Kirzner, I. M.:** *Jak fungují trhy*. Praha, Liberální institut 1998.
- Kurtzmann Group:** The Global Costs of Opacity. MIT Sloan Management Review 2004.
- Laffont, J. J.:** *Incentives and the Political Economy of Regulation*. Oxford, Oxford University Press 1999.
- Laffont, J. J., Tirole, J.:** The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture. *Quarterly Journal of Economics*, 1991, č. 4., s. 1089-1127.
- Lal, D.:** From Planning to Regulation: Toward a New Dirigisme. *Cato Journal*, 1997, č. 2, s. 211-227.
- Lane, J. E.:** *The Public Sector*. London, SAGE Publication 1993.
- Lane, J. E.:** *Public Sector Reform*. London, Sage 1997.
- Leach, G.:** The Devil or the Deep Blue Sea. In: Blundell, J., Robinson, C.: *Regulation without the State... The Debate Continues*. London, Institute of Economic Affairs 2000.
- Mises, L. v.:** *Byrokracie*. Praha, Liberální institut 2002.
- Niskanen, W. A.:** *Bureaucracy and Public Economics*. London, Edward Elgar Publishing 1994.
- Niskanen, W. A.:** *A Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Press 1971.
- OECD:** Czech Republic. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003. Paris, OECD 2003.
- OECD:** Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Paris, OECD 2002.
- OECD:** Measuring Public Employment in OECD Countries. Paris, OECD 1997.
- Ogus, A.:** Comparing Regulatory Systems: Institutions, Processes and Legal Forms in Industrialised Countries. Manchester, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester 2002 (Working Paper 35).
- Olson, M.:** *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press 1965.
- Parker, D.:** Economic Regulation: a Review of Issues. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, č. 2, s. 493-519.
- Peltzman, S.:** The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1989, s. 1-41.
- Peltzman, S.:** Towards a More General Theory of Regulation. *Journal Law and Economics*, 1976, č. 2, s. 211-240.
- Pierre, J.:** *Bureaucracy in the Modern State*. London, Edward Edgar Publishing 1994.
- Political Risk Service Group (PRSG):** International Country Risk Guide System. PRSG, 2006, <http://www.icrgonline.com/>.
- PriceWaterHouseCoopers:** The Opacity Index, 2001.
- Reagan, M. D.:** *Regulation: The Politics of Policy*. Boston, Little Brown 1987.
- Sappington, D. E. M.:** Principles of Regulatory Policy Design. Washington, World Bank 1994 (Policy Research Working Paper 1239).
- Sappington, D. E. M., Stiglitz, J.E.:** Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis & Management*, 1987, č. 4, s. 567-582.
- Shaffer, B.:** Firm Level Response to Government Regulation: Theoretical and Research Approaches. *Journal of Management*, 1995, č. 3, s. 495-515.

- Shapiro, C., Willing, R. D.:** Economic Rationales for the Scope of Privatization. In: Suleiman, E. N., Waterbury, J.: *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, Westview Press 1990.
- Schwarz, J.:** Public Choice. Praha, VŠE 1993 (Disertace).
- Soukupová, J. a kol.:** Mikroekonomie. Praha, Management Press 1996.
- Spence, D. B., Gopalakrishnan, L.:** The New Political Economy of Regulation: Looking for Positive Sum Change in a Zero Sum World. University of Texas at Austin, Graduate School of Business 1999 (Working Paper 990415).
- Spěvák, V. a kol.:** *Transformace české ekonomiky - politické, ekonomické a sociální aspekty*. Praha, Linde 2002.
- Stein, P., Hopkins, T. D., Vaubel, R.:** *The Hidden Costs of Regulation in Europe*. London, European Policy Forum 1995.
- Stigler, G. J.:** The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, č. 2, s. 3-21.
- Stiglitz, J.:** Private Use of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 1998, č. 2, s. 3-22.
- Střední podnikatelský svaz:** Máme v ČR v roce 2006 kvalitní podnikatelské prostředí? Komo-ra.cz, č. 12 (příloha).
- Tullock, G.:** *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affair Press 1965.
- Vilnas, V.:** Český státní úředník jako historické dědictví. *Lidové noviny*, 9.11.1994.
- Vláda ČR:** Koncepce zlepšování regulace 2007-2013. Praha, Vláda ČR 2006 (Pracovní verze materiálu Vlády ČR ze dne 10.7.2006).
- Vymětal, P., Žák, M.:** Instituce a výkonnost. *Politická ekonomie*, 2005, č. 4, s. 545-566.
- World Bank:** Doing Business. World Bank, 2006, <http://www.doingbusiness.org/>.
- World Bank:** Enterprise Surveys. Washington, World Bank 2005.
- World Bank:** Governance Matters V. Washington, World Bank 2006.
- World Bank, EBRD:** Business Environment and Enterprise Performance Survey. Washington, 2005.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2006-2007. London, Palgrave McMillan 2006.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2005-2006. London, Palgrave McMillan 2005.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2004-2005. London, Palgrave McMillan 2004.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2003-2004. London, Palgrave McMillan 2003.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2002-2003. London, Palgrave McMillan 2002.
- World Economic Forum:** Global Competitiveness Report 2001-2002. London, Palgrave McMillan 2002.
- Žák, M.:** Politické riziko a korupce v zemích usilujících o vstup do Evropské unie. In: Kadeřábková, A., Spěvák, V., Žák, M. (eds.): *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU*. Praha, Linde 2003, s.38-66.
- Žák, M.:** Politické riziko transformujících se ekonomik ve srovnání s EU. In: A. Kadeřábková, V. Spěvák, M. Žák (eds.): *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky při vstupu do EU*. Praha, Linde 2004, s.50-69(a).
- Žák, M.:** Korupce v transformujících se ekonomikách. In: Kadeřábková, A., Spěvák, V., Žák, M. (eds.): *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky při vstupu do EU*. Praha, Linde 2004, s.70-88(b).
- Žák, M., Kavalíř, P.:** Kvalita správy. In: Kadeřábková, A. a kol.: *Ročenka konkurenceschopnosti České republiky 2005 - analýza*. Praha, Linde 2006, s. 99-120.
- Žák, M., Vymětal, P.:** Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU. *Politická ekonomie*, 2006, č. 5, s. 583-608.

**Příloha:****Tabulka 1A: SWOT analýza regulačního prostředí ČR**

| <b>Silné stránky</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Slabé stránky</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Legislativní pravidla vlády jako základ pro tvorbu regulace a do budoucna vhodný prostředek pro zavádění nástrojů zlepšování regulace a principů kvality regulace.</p> <p>Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny obsahující základní požadavky na podobu návrhu zákona.</p> <p>Zavedení postupného začleňování hodnocení dopadů regulace (RIA).</p> <p>Využívání alternativních prostředků regulace.</p> <p>Nastavení a systematické zavádění procesu hodnocení administrativní zátěže.</p> <p>Existující komunikační nástroje, např. BusinessInfo, Iniciativa „Věnujte 10 minut pro zlepšení právního prostředí“.</p>                                                                                                                                | <p>Nestabilita, nekonzistentnost, bezkonceptnost a regulačního prostředí a resortismus.</p> <p>Neodůvodněnost potřeby regulace, rozpornost, složitost, přemíra a nízká kvalita regulace.</p> <p>Nepoužívání nebo neexistence nástrojů a metod, prostřednictvím kterých by se naplňovaly požadavky formulované v Legislativních pravidlech vlády.</p> <p>Hodnocení dopadů regulace je pouze formální a není předem zajištěn způsob zavedení regulace.</p> <p>Rezervy v tvorbě a implementaci evropského práva.</p> <p>Vysoká regulační zátěž a finanční náročnost naplňování regulace.</p> <p>Nedostatečná schopnost reagovat na měnící se prostředí a zaostávání regulace za vývojem a praxí.</p> <p>Korupční prostředí jako důsledek nadměrné regulace.</p> <p>Nekoordinované resortní aktivity v oblasti zlepšování regulace.</p> <p>Nedostatečné kapacity (např. personální, finanční).</p> <p>Negativní postoj veřejnosti k nově vytvářené regulaci.</p> |
| <b>Příležitosti</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Ohrožení</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Tlak EU na prosazování nových přístupů spojený s prosazováním Lisabonské strategie.</p> <p>Možnost čerpání finančních prostředků z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.</p> <p>Možnost vzájemné výměny zkušeností vzhledem k obdobnému postupu ve státech EU, v samotných orgánech EU i v rámci OECD.</p> <p>Odstraňování bariér a otevření nového prostoru pro podnikání, podpora konkurenceschopnosti a inovací.</p> <p>Tlak veřejnosti na změny.</p> <p>Posilování komunikace s veřejností.</p> <p>Vývoj nových informačních technologií a rozšiřování softwarových nástrojů.</p> <p>Koordinované využívání dalších nástrojů zlepšování regulace a principů kvality koordinovaným způsobem podpořeným institucionálním zabezpečením.</p> | <p>Nedostatečná politická podpora.</p> <p>Nízká ochota úředníků ke změně.</p> <p>Nekoordinovaný postup vedoucí k mnoha živelným změnám spojeným s nadbytečnými náklady a ztrátou zájmu zainteresovaných stran.</p> <p>Absence kontrolních mechanismů vedoucí k toleranci nerespektování nastavených pravidel.</p> <p>Nedostatek zdrojů a odborných kapacit pro plnění přijatých opatření.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Pramen: Vláda ČR (2006).



## Obsah

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. Teoreticko-metodologická východiska a zaměření práce ..... | 2  |
| 1.1 Ekonomický pohled na byrokracii .....                     | 4  |
| 1.2 Teoretický pohled na regulaci.....                        | 9  |
| 1.3 Souvislosti mezi byrokracií a regulací .....              | 12 |
| 2. Data a měření.....                                         | 13 |
| 2.1 Byrokracie.....                                           | 13 |
| 2.2 Regulace.....                                             | 14 |
| 2.3 Regulace, byrokracie a výkonnostní charakteristiky .....  | 18 |
| 3. Charakteristika regulace v zemích EU .....                 | 19 |
| 3.1 Pět principů správné regulace .....                       | 21 |
| 3.2 Index kvality regulačního prostředí .....                 | 26 |
| 4. Byrokratické bariéry .....                                 | 29 |
| 5. Stav regulačního prostředí a kvality byrokracie v ČR.....  | 35 |
| 6. Regulační kvalita a byrokracie .....                       | 38 |
| 7. Šance České republiky .....                                | 41 |
| 8. Závěr.....                                                 | 43 |
| Literatura .....                                              | 44 |

## **Institutional Quality, Regulation and Bureaucracy**

### **Abstract:**

This study deals with one important component of institutional quality – regulation and it connects problem of regulatory environment with barriers stemming from bureaucratic form of coordination. The text is based on theoretical findings of comparative institutional economics; it is further concerned with economic aspect of bureaucracy and discusses the most important findings of theory of regulation. It explores relationships between regulation and bureaucracy and possibilities of measurement and evaluation of these institutional environment components. In empirical part, there are fundamental determinants of regulatory environment characterized and they are confronted with barriers arising out of bureaucratic burden. Quality of regulatory environment and of bureaucratic barriers is evaluated for EU-25 countries and findings are used in discussion on dynamics of adjustment of EU-10 countries with special emphasis on the Czech Republic.

**Keywords:** institutional quality, regulation, bureaucracy, models of capitalism, dynamics of changes

**JEL Classification:** G38, H11, H50

Milan Žák, Lenka Gregorová, Centre for Economic Studies, I.P. Pavlova 3, CZ – 120 00 Praha (e-mail: milan.zak@vsem.cz, lenka.gregorova@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 System.

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.

WP CES VŠEM 13/2005. Žák, M.: Kvalita správy: hodnocení a měření.

WP CES VŠEM 14/2005. Kavalíř, V.: Hodnocení corporate governance v ČR.

WP CES VŠEM 15/2005. Kadeřábková, A., Šmejkal, V.: Podmínky podnikání v České republice v mezinárodním srovnání 2005.

WP CES VŠEM 1/2006. Rojíček, M.: Strukturální analýza české ekonomiky.

WP CES VŠEM 2/2006. Kadeřábková, A.: Kvalitativně založená konkurenční výhoda ČR v mezinárodním srovnání.

WP CES VŠEM 3/2006. Müller, K., Srholec, M.: Národní inovační systémy - podnikové zdroje a podnikatelské prostředí.

WP CES VŠEM 4/2006. Spěváček, V.: Národohospodářská poptávka a makroekonomická rovnováha.

WP CES VŠEM 5/2006. Vintrová, R.: Reálná a nominální konvergence české ekonomiky k Evropské unii.

WP CES VŠEM 6/2006. Žďárek, V.: Nominální konvergence v České republice – vybrané důsledky a implikace.

WP CES VŠEM 7/2006. Zamrazilová, E.: Přímé zahraniční investice v ČR: makroekonomické souvislosti.

\*\*\*

**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, GAČR402/05/2210; Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, MŠMT 1M0524). Tematicky je výzkum zaměřen na čtyři dílčí oblasti: (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.

### **Redaktorka textu:**

Ing. Hana Rosická



I.P.Pavlova 3  
120 00 Praha 2  
tel +420 841 133 166  
[bulletin@vsem.cz](mailto:bulletin@vsem.cz)  
[www.cesvsem.cz](http://www.cesvsem.cz)