

CES

CENTRUM EKONOMICKÝCH STUDIÍ VŠEM

14

ISSN 1801-1578

vydání 14 / ročník 2008 / 31.7.2008

Bulletin CES VŠEM

V TOMTO VYDÁNÍ

Výzvy pro makroekonomickou stabilitu ČR

Vojtěch Spěváček: Hodnocení vývoje klíčových ukazatelů v oblasti cenové a kursové stability a vnější rovnováhy, dále v oblasti fiskální udržitelnosti a vývoje mezd. (strana 1)

Spor o místo soutěže v primárním právu EU

Václav Šmejkal: Informace o aktuálním stavu diskuze k problematice ochrany hospodářské soutěže na úrovni EU, zejména v návaznosti na změny zaváděné v Lisabonské smlouvě. (strana 6)

Sociální a kulturní kontext inovací

Karel Müller: Informace o nejvýznamnějších příspěvcích a diskuzích na mezinárodní konferenci o ukazatelích a koncepcích inovací, která se konala 3. a 4. července 2008 v Bernu. (strana 9)

Výzvy pro makroekonomickou stabilitu ČR

Členské státy Evropské unie dokončují zpracování Národních programů reforem na léta 2008-2010. Vycházejí přitom ze směrnice Evropské komise, která zdůrazňuje ekonomickou stabilitu pro udržitelný růst, fiskální udržitelnost, podporu růstu a zaměstnanosti, sladění vývoje mezd s makroekonomickou stabilitou a růstem a provázání makroekonomické a strukturální politiky a politiky zaměstnanosti. Příspěvek v minulém bulletinu se věnoval makroekonomické politice podporující růst a zaměstnanost. Tento příspěvek analyzuje některé aspekty makroekonomické stability.

1. Makroekonomická stabilita

Rychlý ekonomický růst české ekonomiky v posledních letech nebyl doprovázen zhoršením makroekonomické stability. **Míra inflace** měřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen byla mírná a v období 2001 – 2007 byla v ročním průměru stejná jako míra inflace v eurozóně. Teprve v roce 2007 míra inflace v ČR zesílila a dosáhla 3 % proti 2,1 % v eurozóně (tabulka 1 a obrázek 1). ČR měla v letech 2001 – 2007 nejnižší míru inflace ze všech středoevropských nových členských zemí EU a nižší než v některých zemích EU-15 a patřila tak k zemím s nízkoinflačním prostředím. Koncem roku 2007 a v roce 2008 se však růst cen značně zrychlil a inflace se dostala nad horní okraj tolerančního pásma, které si kolem svého 3% cíle stanovila ČNB. Větší část tohoto růstu byla způsobena prudkým růstem světových cen ropy a potravin a administrativními opatřeními - zvýšením sazby DPH, zavedením poplatků ve zdravotnictví a zvýšením regulovaného nájemného a dalších regulovaných cen v oblasti bydlení. Stávající vysokou inflaci hodnotí ČNB jako dočasný výkyv vyvolaný zejména změnami daní, zvyšováním regulovaných cen (včetně zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví) a mimořádně vysokým růstem cen energie a potravin. Po odeznění tohoto výkyvu by inflace měla na přelomu let 2008 a 2009 klesnout zpět na nízké hodnoty odpovídající cílům ČNB. Výhled zpracovaný Evropskou komisí na jaře 2008 počítá pro rok 2008 s inflací ve výši

6,2 % a v roce 2009 očekává její snížení na 2,7 %. Podobná je i prognóza Vídeňského institutu pro mezinárodní ekonomické studie z července 2007.

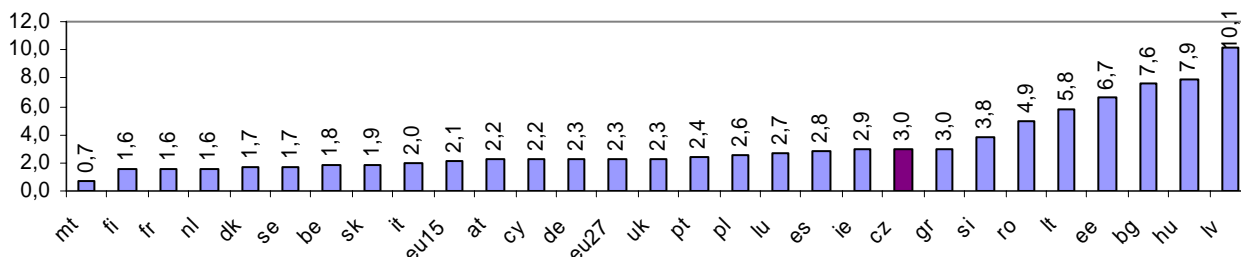
Tabulka 1: Průměrný roční růst spotřebitelských cen v % (HICP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	4,5	1,4	-0,1	2,6	1,6	2,1	3,0

Pramen: EUROSTAT - Structural indicators, červen 2008.

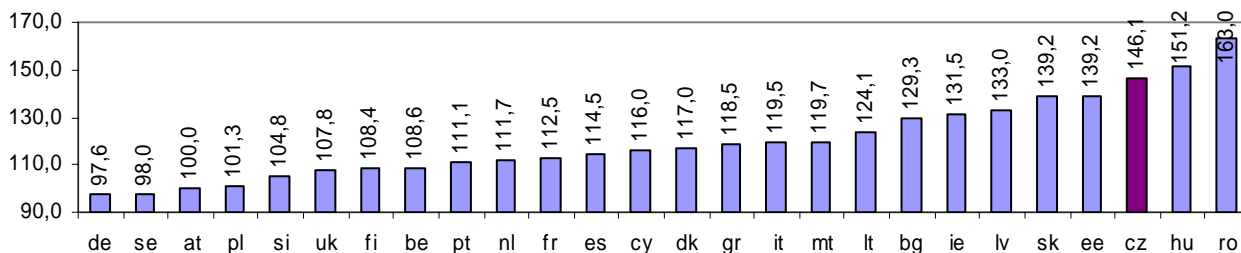
Vývoj **kurzu české koruny** byl charakterizován dlouhodobým posilováním koruny. Reálný efektivní kurz české koruny se v roce 2007 zvýšil proti roku 2000 o 46,1 %, což představovalo roční zhodnocení o 5,6 %. V rámci zemí EU-27 bylo toto tempo zhodnocování nejvyšší po Rumunsku a Maďarsku (tabulka 2 a obrázek 2). V roce 2008 se zhodnocování české koruny urychlilo. Kurz koruny vůči euru se v prvním čtvrtletí 2008 meziročně zhodnotil o 8,8 % a vůči dolaru dokonce o 20,2 %. To bylo způsobeno příznivým vývojem obchodní bilance, snížením záporného úrokového diferenciálu koruny vůči euru a pohyby krátkodobého spekulativního kapitálu. Dlouhodobé posilování koruny, které se stalo základem cestou cenové konvergence k úrovni EU, odráží rychlejší růst produktivity práce české ekonomiky. Pozitivně působilo na inflaci, avšak na druhé straně negativně ovlivnilo cenovou konkurenceschopnost České republiky. Česká republika využívala výhody nízkých nákladů, zejména mzdových a možnosti přejímat zahraniční technologie, zprostředkované podniky pod zahraniční kontrolou. Do budoucna však bude rozhodující prosazování kvalitativních faktorů a inovací. Příliš vysoké tempo zhodnocování z poslední doby není trvale udržitelné a může poškodit vývozce s negativním dopadem na ekonomický růst a makroekonomickou stabilitu. Sílicí inflace doprovázená rychlým posilováním koruny tak představuje obtížné dilema pro tvůrce měnové politiky. ČNB od června 2007 do února 2008 zvýšila úrokové sazby o 1,25 procentního bodu (na 3,75 %). Vláda ČR spolu s ČNB se dohodly na souboru opatření, který by měl zamezit nežádoucím dopadům operací veřejného sektoru na devizový trh.

Obrázek 1: Roční růst spotřebitelských cen (HICP) v roce 2007 (v %)

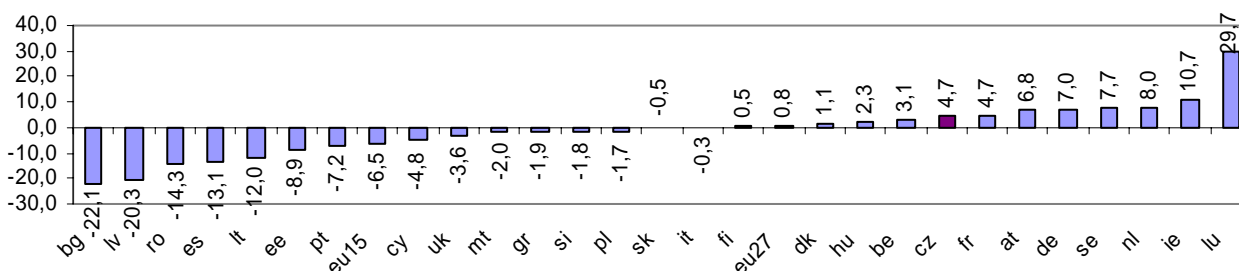


Pramen: EUROSTAT – Structural Indicators, červen 2008.

Obrázek 2: Reálný efektivní kurz v roce 2007 (index, 2000=100)



Pramen: ECFIN – AMECO macroeconomic database, vlastní výpočet, červen 2008.

Obrázek 3: Bilance zahraničního obchodu ve zboží a službách v roce 2007 (v % HDP).

Pramen: ECFIN – AMECO macroeconomic database, vlastní výpočty, červen 2008.

Tabulka 2: Vývoj reálného efektivního kurzu (index, 2000=100)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	108,3	125,7	127,6	128,9	134,7	142,5	146,1

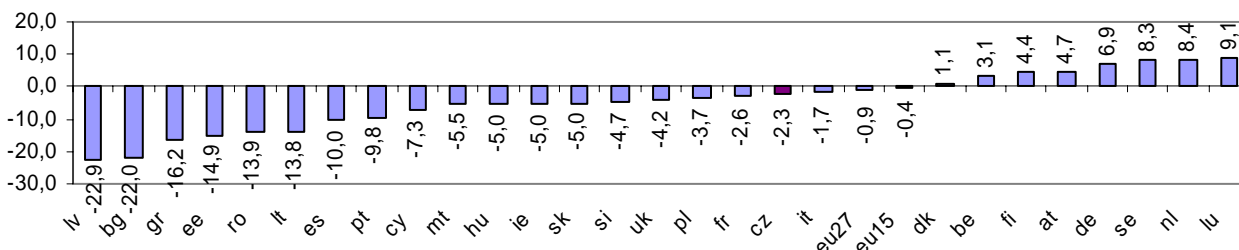
Poznámka: Nominální kurz deflovaný jednotkovými pracovními náklady vůči 35 zemím. Pramen: EUROSTAT - Sustainable development Indicators, červen 2008.

Tabulka 3: Bilance zahraničního obchodu ve zboží a službách (běžné ceny, v % HDP).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	-2,5	-2,1	-2,3	0,1	3,2	3,1	4,7

Pramen: ECFIN - Statistical Annex of European Economy.

Vnější ekonomická rovnováha posuzovaná na základě obchodní bilance a bilance běžného účtu platební bilance zaznamenala v letech 2005-2007 výrazné zlepšení. Na něm se podílel především přebytek obchodní bilance se zbožím a službami. Ten přešel z deficitu převyšujícího 2 % HDP ročně v letech 2001-2003 do rostoucího přebytku, který v roce 2007 dosáhl rekordní hodnoty 4,7 % HDP. Tím se ČR zařadila do skupiny 11 zemí EU, které v roce 2007 vykázaly přebytek obchodní bilance (tabulka 3 a obrázek 3). Na silný růst českých vývozu příznivě působil příliv přímých zahraničních investic v předchozích letech i vstup ČR do EU. Struktura běžného účtu se výrazným způsobem změnila a hlavním zdrojem deficitu běžného účtu přestala být od roku 2004 obchodní bilance, ale stala se jím bilance výnosů (čistý odliv prvotních důchodů ve formě mezd, repatriovaných a reinvestovaných zisků a úroků do zahraničí). Platební bilance v roce 2007 byla ovlivněna výrazným růstem přebytku obchodní bilance a prohloubením schodku bilance výnosů. Čistý odliv prvotních důchodů v roce 2007 představoval 7 % HDP a značně snížil národní důchod České republiky. Deficit běžného účtu ČR se v posledních třech letech dostal na průměrnou roční úroveň 2,5 % HDP. To je podstatně více než činí průměrný deficit ve vyspělých zemích EU-15 (tabulka 4 a obrázek 4), ale pro ekonomiku na nižší ekonomické úrovni, která dohání úroveň důchodu ve vyspělých zemích, jde o přijatelnou nerovnováhu. Ze skupiny dvanácti nově přijatých zemí EU měla ČR v roce 2007 nejnižší deficit běžného účtu.

Obrázek 4: Bilance běžného účtu zemí EU v roce 2007 (v % HDP)

Pramen: EUROSTAT – National accounts, vlastní výpočty, červen 2008.

Nejvyšší deficity vykazovaly pobaltské republiky (Lotyšsko dokonce 22,9 % HDP), Bulharsko, Řecko a Rumunsko. Z hlediska národní ekonomiky je deficit běžného účtu výsledkem nedostatečných národních úspor v jejich vztahu k investicím. Tato mezera musí být financována zahraničními zdroji. Zatímco podnikatelský sektor výrazně zvýšil svoji schopnost vytvářet úspory a zlepšil svoji rentabilitu, domácnosti značně snížily tvorbu úspor a jejich míra úspor je ve srovnání s vyspělými zeměmi EU na velmi nízké úrovni. Záporná mezera mezi úsporami a investicemi je tak vytvářena sektorem vládních institucí a domácností.

Tabulka 4: Bilance běžného účtu České republiky (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ECFIN	-5,3	-6,1	-6,5	-5,5	-2,3	-3,1	-2,3
ČNB	-5,3	-5,5	-6,2	-5,2	-1,6	-3,1	-2,5

Pramen: ECFIN – Statistical Annex of European Economy. ČNB – Statistika platební bilance, červen 2008.

Výzvy a opatření

Základní výzvou pro makroekonomickou politiku je konsolidovat pokrok posledních let a udržet relativně vysoká tempa ekonomického růstu, která by zajišťovala další růst životní úrovně a pokračování reálné konvergence. Zároveň s tím je třeba posilovat makroekonomickou stabilitu, kterou charakterizují zdravé veřejné finance, mírná inflace a přijatelná vnější nerovnováha. Stabilní makroekonomické prostředí je důležitou podmínkou trvalého ekonomického růstu a tvorby nových pracovních míst. Základním úkolem je snižování deficitu vládního sektoru. K větší stabilitě by přispěla i podpora tvorby úspor domácností, u nichž se projevuje, v souvislosti s prudkým růstem úvěrů, nepříznivá tendence růstu jejich zadluženosti. Zvyšování exportní výkonnosti ekonomiky by napomohlo růstu i udržení vnější rovnováhy v přijatelných mezích. Makroekonomická stabilita je však výsledkem působení mnoha různorodých faktorů a rozhodnutí, která jsou přijímána na vládní a podnikové úrovni. Značný význam má i vnější prostředí, které se zhoršilo a představuje vážné riziko budoucího vývoje.

2. Fiskální udržitelnost

Veřejné rozpočty významně ovlivňují celkovou makroekonomickou rovnováhu a systémem daní, běžnými výdaji a vládními investicemi působí na ekonomický růst. Výdaje veřejných rozpočtů převyšují v ČR 40 % HDP a představují ohromné prostředky, které je nutné efektivně využívat. Má-li fiskální politika podporovat růst, musí zvyšovat podíl prostředků věnovaných na vzdělání, vědu a výzkum a infrastrukturu. To však při politice postupného snižování daňové zátěže znamená úspornou politiku v oblasti sociálních a mzdových výdajů. Vláda v oblasti veřejných financí formulovala tyto priority (viz Výroční zpráva vlády za rok 2007, březen 2008):

- zpomalení růstu zadlužování státu a snížení schodku veřejných financí,
- zvrácení nepříznivého trendu nárůstu mandatorních výdajů státního rozpočtu,
- ozdravení veřejných financí a vhodné nastavení daňového systému, aby státní rozpočet nebyl brzdou úspěšného ekonomického rozvoje, ale naopak jeho oporou,
- podpora rodin s dětmi,
- sociálně citlivý přístup k ekonomicky neaktivní populaci (důchodcům, studujícím, zdravotně postiženým),
- dodržování závazků vůči Evropské unii, maximální využití prostředků z fondů Evropské unie.

Základním cílem je snížení vládního deficitu tak, aby ČR dlouhodobě plnila maastrichtská kritéria a byla tak i z hlediska veřejných financí připravena vstoupit do eurozóny. Termín vstupu do eurozóny stanoven nebyl. ČNB dává přednost určit datum vstupu až podle vývoje relevantních ekonomických veličin (zejména veřejných financí) a jejich udržitelnosti. Celkově fiskální reforma zlepšuje veřejné finance, snižuje daňovou zátěž a podporuje růst a zaměstnanost. Přijátá opatření jsou však stále nedostačující k dlouhodobé konsolidaci veřejných rozpočtů.

Deficit rozpočtů vládních institucí¹ byl v ČR dlouhodobě relativně vysoký, odčerpával úspory ostatních sektorů a přeléval se do vnější nerovnováhy.² Po silném růstu vládního deficitu v letech 2002 – 2003 až do výše téměř 7 % HDP, došlo po vstupu ČR do EU k jeho výraznému snížení. V roce 2006 se vládní deficit dostal pod hranici maastrichtského kritéria 3 % HDP a v roce 2007 činil pouze 1,6 % HDP (tabulka 5). Za tímto zlepšením stojí příznivá fáze hospodářského cyklu - silný ekonomický růst převyšující v posledních třech letech 6 % doprovázený rychlým růstem zaměstnanosti a mezd, rostoucí spotřebou domácností a zvyšující se ziskovostí podniků. To vedlo k vyššímu růstu daňových příjmů. I

¹ Čisté výpůjčky podle ESA95, které jsou dány mezerou mezi úsporami a investicemi vládního sektoru a kapitálovými transfery.

² Schodek běžného účtu, který vyjadřuje vnější ekonomickou nerovnováhu, je v podstatě dán rozdílem mezi národními úsporami a investicemi (tvorbou hrubého kapitálu). Institucionální sektory přispívají k této nerovnováze různou měrou. Zatímco u sektoru vládních institucí investice trvale převyšovaly úspory (v posledních letech se tato mezera zmenšila), podnikatelský sektor (nefinanční a finanční podniky) výrazně zvýšil svoji schopnost vytvářet úspory a v posledních letech byl schopen poskytovat půjčky ostatním sektorům. U domácností se míra úspor značně snížila a od roku 2004 se čisté půjčky tohoto sektoru změnilly v čisté výpůjčky. Zápomná mezera mezi úsporami a investicemi je tak v ČR vytvářena vládním sektorem a domácnostmi.

na straně výdajů došlo ke zlepšení a celkové výdaje veřejných rozpočtů se snížily ze 45 % HDP v roce 2004 na 42,4 % HDP v roce 2007. Ve srovnání se skupinou středoevropských zemí dosáhla ČR v roce 2007 lepšího výsledku, nicméně proti skupině vyspělých zemí (EU-15) byl její deficit v roce 2007 dvojnásobný. Řada těchto zemí zaznamenala dokonce rozpočtové přebytky. Nejvyšší deficit v roce 2007 zaznamenalo Maďarsko (5,5 % HDP - obrázek 5). Potřebný tlak na ozdravení veřejných financí vyvíjela i Evropská komise, protože Česká republika patřila mezi země, které od roku 2004 byly v tzv. proceduře nadměrného schodku, při níž se pravidelně hodnotí fiskální vývoj a dávají se doporučení, jaké kroky je třeba podniknout ke konsolidaci veřejných rozpočtů. V květnu 2008 Evropská komise navrhla zrušení procedury nadměrného schodku pro Českou republiku.

Tabulka 5: Čisté výpůjčky vládního sektoru (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,6

Pramen: ČSÚ – roční národní účty, červen 2008.

Vláda ČR pokládá za prioritu ve fiskální politice zlepšení strukturálních parametrů veřejných financí, snížení vládního deficitu a zahájení reform vedoucích k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Návrh rozpočtu na rok 2008 se opírá o reformy vycházející ze zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů přijatého v září 2007. Na příjmové straně dochází k radikální změně daní, která by měla podpořit aktivitu a ekonomický růst. Od roku 2008 se zavádí u příjmů fyzických osob rovná 15% daň počítaná z tzv. superhrubé mzdy včetně příspěvků zaměstnavatelů na sociální pojištění, zvyšuje se snižena sazba nepřímých daní z 5 % na 9 %, postupně se bude snižovat daň z příjmu právnických osob ze současných 24 % na 19 % v roce 2010 a zavádí se nová ekologická daň. Na výdajové straně dochází ke snížení mandatorních výdajů (zavádí se poplatky ve zdravotnictví a snižují se některé sociální dávky). V roce 2008 by měl schodek veřejných financí podle makroekonomické predikce Ministerstva financí z dubna 2008 klesnout na 1,5 % HDP. Udržitelné snižování deficitů vládního sektoru předpokládá pokračování v reformě veřejných financí.

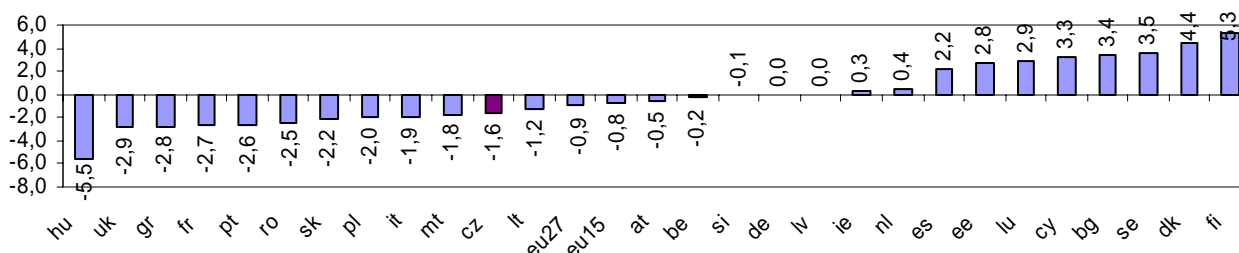
Tabulka 6: Dluh vládního sektoru (v % HDP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	25,1	28,5	30,1	30,4	29,7	29,4	28,7

Pramen: ČSÚ – roční národní účty, červen 2008.

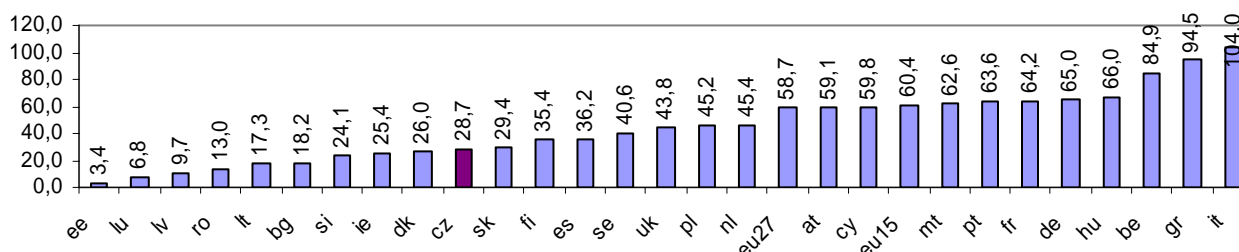
Dluh vládního sektoru ČR, který odráží vývoj deficitů veřejných financí, se značně zvyšoval, zejména ve druhé polovině 90. let a na počátku tohoto století. Rychlý nárůst vládního dluhu tak představoval nebezpečnou tendenci, na kterou musela makroekonomická politika reagovat. V relativním vyjádření (v % HDP) se vládní dluh v letech 1995-2004 zdvojnásobil (z 14,6 % v roce 1995 na 30,4 % v roce 2004). Teprve v posledních letech se dluh vládního sektoru v % HDP snížil na 28,7 % v roce 2007 (tabulka 6). To je značně pod úrovní maastrichtského kritéria (60 % HDP) i pod průměrnou úrovní EU-15. Česká republika tak patří do skupiny relativně málo zadlužených zemí EU (obrázek 6). Snižování podílu vládního dluhu na HDP v posledních třech letech bylo ovlivněno silným růstem nominálního HDP, částečným financováním vládního deficitu privatizačními příjmy a nízkými úrokovými sazbami. Dlouhodobě však hrozí ČR další nárůst veřejného dluhu v případě, že se nepodaří realizovat reformy veřejných financí. Rizik budoucího vývoje je řada - zpomalení ekonomického růstu a snížení daňových příjmů, nárůst sociálních výdajů, náprava majetkových křivd způsobených církvím, či růst mezd ve vládním sektoru.

Obrázek 5: Čisté výpůjčky vládního sektoru v roce 2007 (v % HDP)



Pramen: EUROSTAT – Structural Indicators, červen 2008.

Obrázek 6: Dluh vládního sektoru v roce 2007 (v % HDP)



Pramen: EUROSTAT – Structural Indicators, červen 2008.

Vysoké riziko udržitelnosti veřejných financí vyplývá ze stárnutí obyvatelstva. Na základě ukazatelů **mezery udržitelnosti** (sustainability gap indicators) zpracovávaných ECFI-Nem, patří ČR dlouhodobě mezi 6 vysoce rizikových zemí (spolu s Řeckem, Kypr, Maďarskem, Portugalskem a Slovinskem). Podle dlouhodobé demografické projekce do roku 2050 se podíl populace starší 65 let na celkové populaci zdvojnásobí na zhruba 30 %. Výdaje spojené se stárnutím obyvatelstva se v roce 2050 proti současnosti zvýší o 8 procentních bodů HDP. Z tohoto hlediska jsou nezbytné reformy zdravotnictví a důchodového systému. Tyto reformy pokládá vláda za urgentní a první kroky v jejich zavedení byly učiněny.

Výzvy a opatření

Snížení vládního deficitu musí patřit mezi priority vládní politiky a přijetí opatření vedoucích k udržitelné konsolidaci veřejných financí je naléhavé. Z tohoto hlediska je potřeba podstatnější konsolidace rozpočtu, než vláda prozatím uvažuje. To by mělo být usnadněno příznivou výchozí pozicí a pozitivním makroekonomickým výhledem. Již v roce 2008 existuje možnost snížit deficit výrazněji pod 3 % HDP. Ve střednědobém horizontu jsou klíčovými oblastmi komplexní reforma důchodového a zdravotního systému. Připravovaná důchodová reforma počítá se zvýšením věku odchodu do penze v 65 letech, s prodloužením doby povinného pojištění z 25 na 35 let a se zpřísněním podmínek pro pobírání invalidních důchodů. Tyto reformy musí být spojeny se strukturálními reformami, především na trhu práce, které by zmírnily dopad stárnutí obyvatelstva. Z Paktu stability a růstu vyplývá pro ČR cíl dosáhnout do roku 2012 strukturálního deficitu vládního sektoru maximálně ve výši 1 % HDP.

Fiskální výhled Ministerstva financí obsahuje projekci hospodaření vládního sektoru do roku 2010, která je založena na návrhu státního rozpočtu na rok 2008 a jeho střednědobém výhledu na roky 2009 a 2010 a vychází ze zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Fiskální politika bude vedena snahou o redukci deficitu vládního sektoru. Schválený střednědobý výhled státního rozpočtu počítá se zahájením restruktu-

ralizace vládních výdajů od mandatorních k nenárokovým a s pokračováním přesunu daňového zatížení od zdanění práce a právnických osob k nepřímým daním. Nejvýznamnější opatření zahrnují omezení rozpočtových výdajů, snížení počtu státních zaměstnanců, zahájení důchodové reformy, dokončení reformy zdravotnictví. Změny v oblasti sociálních dávek a sociálního a zdravotního pojištění ve svém souhrnu povedou ke snížení salda vládního sektoru v jednotlivých letech o zhruba 0,6 až 0,7 % HDP. Zvýšení adresnosti a efektivity sociálního systému by současně mělo podpořit motivaci k ekonomické aktivitě a omezit neefektivní využívání či zneužívání sociálního systému a zdravotnictví. Fiskální výhled MF z května 2008 počítá s deficitem vládního sektoru ve výši 1,6 % HDP v roce 2009 a 1,5 % HDP v roce 2010.

3. Vývoj mezd, který by přispíval k růstu a stabilitě

Růst mezd má významné makroekonomické dopady. Je základním zdrojem růstu disponibilních důchodů domácností, soukromé spotřeby a tím i růstu HDP. Svým silným vlivem na náklady a poptávku je jedním z klíčových faktorů vývoje inflace. V rámci prvotního rozdělení důchodů svým růstem ovlivňuje vývoj ziskovosti podniků a konkurenceschopnost ekonomiky. Proto je důležité, aby vývoj mezd byl v souladu s ostatními makroekonomickými veličinami a přispíval k růstu a stabilitě. Klíčový je vztah reálného růstu mezd a produktivity práce. Ten by neměl podléhat krátkodobým výkyvům produktivity práce a cen způsobeným cyklickými faktory.

Tabulka 7: Celkové náklady práce (roční růst v %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	01-07
ČR	13,8	7,7	5,5	6,8	3,4	5,9	8,0	7,3
EU-15	3,9	3,6	3,1	2,5	2,8	2,5	2,5	3,0

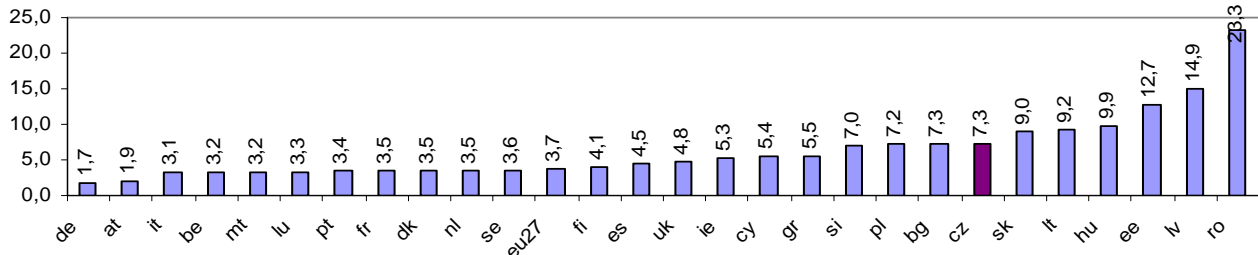
Pramen: EUROSTAT - Population and social conditions, červen 2008.

Cenová a mzdová úroveň České republiky je v rámci zemí EU relativně nízká a je nižší než by odpovídalo její ekonomické úrovni měřené HDP na obyvatele. Česká ekonomika je proto cenově a nákladově konkurenceschopná. Nicméně s postupující reálnou konvergencí se urychluje i nominální

konvergence a dochází k přibližování cenové a mzdové úrovně ČR k průměrné úrovni EU. To se projevuje v podstatně rychlejším růstu pracovních nákladů v ČR ve srovnání s EU-15 (tabulka 7 a obrázek 7). Pro udržení

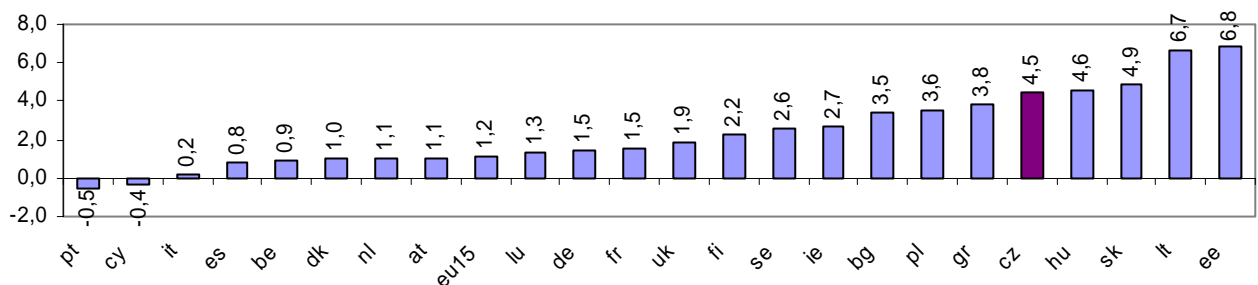
konkurenceschopnosti a zájmu zahraničních investorů musí být česká ekonomika schopná přejít od cenově/nákladové konkurenční výhody k výhodě kvalitativně založené.

Obrázek 7: Celkové náklady práce (roční růst v %), průměr 2001-2007



Pramen: EUROSTAT - Population and social conditions, červen 2008.

Obrázek 8: Reálný růst produktivity práce na odpracovanou hodinu (roční růst v %), průměr 2001-2006



Pramen: EUROSTAT - Sustainable development indicators, červen 2008.

V rámci strukturálních ukazatelů EUROSTATu, které hodnotí postup plnění Lisabonské strategie, jsou uvedeny jako hlavní ukazatelé vztahující se k této oblasti ukazatelé produktivity práce a jednotkových pracovních nákladů.

Tabulka 8: Reálný růst produktivity práce na odpracovanou hodinu (roční růst v %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	01-06
ČR	6,7	2,4	4,9	3,7	4,7	4,5	4,5
EU-15	0,7	1,4	1,2	1,3	1,2	..	1,2

Pramen: EUROSTAT - Sustainable development indicators, červen 2008.

Česká republika zaznamenala v letech 2001 – 2006 rychlý růst produktivity práce ovlivněný především silným ekonomickým růstem. Tento růst byl více než třikrát rychlejší než růst produktivity práce v EU-15 (tabulka 8 a obrázek 8). Úroveň produktivity práce České republiky počítaná v PPS na zaměstnanou osobu se přiblížila k průměrné úrovni EU-27 z 61,9 % v roce 2000 na 73,1 % v roce 2007. V roce 2007 silný růst produktivity práce pokračoval. To umožňovalo i rychlé zvyšování mezd. V letech 2001 – 2006 se zvyšovaly

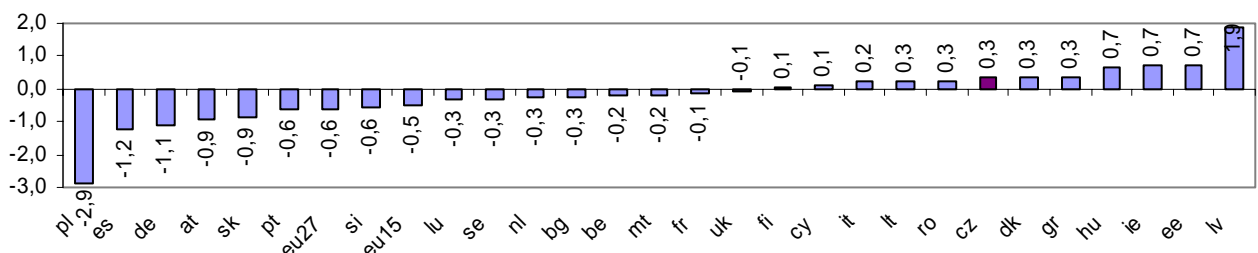
náhrady zaměstnancům podle národních účtů průměrně ročně o 7 % a při relativně nízké inflaci rostly rychle i reálné mzdy (v průměru o 5,2 % ročně). Vzájemný vztah mezi růstem náhrad zaměstnancům na zaměstnance a HDP na pracovníka (jde v podstatě o vztah mezi růstem průměrné mzdy a produktivity práce) v běžných cenách ukazuje ukazatel reálných jednotkových pracovních nákladů (JPN). Ty jsou významným ukazatelem konkurenceschopnosti ekonomiky, protože předstih růstu průměrných mezd před růstem produktivity práce zhoršuje konkurenceschopnost a vytváří inflační tlaky. V ČR byl vývoj JPN kolísavý a v letech 2001-2003 se JPN zvyšovaly. Teprve od roku 2004 dochází k obrátu (tabulka 9 a obrázek 9).

Tabulka 9: Reálné jednotkové pracovní náklady (roční růst v %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ČR	0,9	3,1	2,7	-2,9	-0,4	0,0	-1,1
EU-15	0,2	-0,3	-0,3	-1,0	-0,4	-0,8	-0,8

Poznámka: Celkovými pracovními náklady se rozumí mzdy a platy, příspěvky na sociální pojištění a ostatní vedlejší mzdové náklady.
Pramen: EUROSTAT – Structural indicators, červen 2008.

Obrázek 9: Reálné jednotkové pracovní náklady (roční růst v %), průměr 2001-2007



Pramen: EUROSTAT – Structural indicators, červen 2008.

Spor o místo soutěže v primárním právu EU

Světová média nešetřila v létě 2007 komentáři na téma konce volné a nerušené soutěže v Evropské unii, neboť tehdy čerstvě zvolený francouzský prezident Nicolas Sarkozy prosadil na Evropské radě hlav států a vlád v Bruselu (21.-22. 6. 2007), aby byl z článku 3 návrhu nové podoby Smlouvy o EU odstraněn cíl volné a nerušené soutěže, který obsahoval článek I-3 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

1.1 Změněné znění Smluv

Návrh Euroústavy, odmítnutý po neúspěchu referend ve Francii a Nizozemsku v roce 2005, ve druhém odstavci článku I-3 Cíle Unie stanovil, že: Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic a vnitřní trh s volnou a nenarušenou soutěží.¹ Text budoucí (Lisabonské) Smlouvy o EU, který je nyní v procesu ratifikace, naproti tomu ve druhém odstavci článku 3 uvádí, že: Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti. Cíl vybudování vnitřního trhu je v této Smlouvě odsunut do odstavce třetího, který obsahuje i širokou skupinu sociálně-ekonomických cílů, od udržitelného rozvoje, přes sociálně-tržní hospodářství a ochrany životního prostředí, až po zachování kulturního dědictví.² Zatímco v roce 2004 byli státníci ochotni postavit volnou a nerušenou soutěž na roveň nejnepříhodnějších cílů, které má EU ve své činnosti sledovat, o tři roky později, se (jak ukazuje úplné znění článku 3 Smlouvy viz pozn. 2 níže) volná a nerušená soutěž mezi více než dvě desítky prioritních cílů EU z vůle nejvyšších státníků nekvalifikovala.

Prezident Sarkozy doplnil svou proti-soutěžní iniciativu slovy o tom, že soutěž se stala v Evropě ideologií, ba dogmatem a zeptal se rétoricky, „co vlastně taková soutěž Evropě dala?“. Odpověděl si, že „Jen méně a méně lidí hlasujících v evropských volbách, méně a méně těch, kteří v Evropu věří.“³ Francouzská delegace na summitu se netajila přesvědčením, že soutěžní politika je právě a pouze vhodným nástrojem, a to tam, kde může prospět dosažením skutečně celospolečensky hodnotných cílů, jakými jsou právě růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost, sociální soudržnost atd. Podle mluvčího francouzského prezidenta nejde o to, že by Francie byla proti soutěži, ale je proti tomu, aby byla soutěž „cílem sama o sobě“.⁴ Sarkozyho zvláštní poradce Henri Guiano pak v interview pro tisk vysvětlil, že takto dogmaticky pojatá soutěž vlastně ekonomiku oslabuje, zatímco Francie ji chce posílit: „Budeme-li mít nábožensky dogmatickou vizi soutěže, uvrhneme evropskou ekonomiku do totálně podřadného postavení vůči všem ostatním zemím.“⁵

Reakce politiků a komentátorů neměly společného jmenovatele, sahaly od bagatelizování této změny⁶, kterou vysvětlou-

valy snahou francouzského prezidenta učinit novou Smlouvu přijatelnou pro francouzské voliče až po poplašné zprávy o tom, že EU pohřbila svůj zdravý základ a teď bude degenerovat do boje o to, kdo více podpoří své „národní šampióny“ a ochrání svůj národní trh.⁷ Ani s ročním odstupem, kdy opadly bezprostřední emoce, avšak nová verze Smlouvy (resp. Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, která má nahradit Smlouvu o založení Evropského společenství) se ještě nestala právně účinnou, není snadné říci, jaké právní a politicko-ekonomické důsledky může taková změna přinést.

Jednoznačně lze odmítnout tvrzení, která se objevila i v seriózním tisku o tom, že prezident Sarkozy zbavil „volnou a nerušenou soutěž“ místa, které v rámci evropské integrace po padesát let zaujímal.⁸ Již více než padesát let platná Smlouva o založení ES (dále jen SES) neměla v žádné ze svých historických variant „volnou a nerušenou“ soutěž mezi cíli integrace obsaženými v článku 2 SES („Posláním Společenství je...“). Soutěž měla a má své místo v článku 3 SES, který vyjmenovává činnosti Společenství jejichž účelem je naplnění poslání Společenství (písm. g - „systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž“). Objevuje se i v článku 4 SES, kde se hovoří o zavedení hospodářské politiky... „která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.“ Mladší (podepsaná 1992) Smlouva o Evropské unii (dále jen SEU) v článku 2, který stanoví cíle Unie rovněž neobsahuje „volnou a nerušenou soutěž“, i když jinak uvádí širokou škálu sociálně-ekonomických priorit od hospodářského a sociálního pokroku, přes vysokou zaměstnanost a udržitelný rozvoj až po zavedení jednotné měny.⁹ Historicky i aktuálně platné primární právo ES/EU tedy nestanoví „volnou a nerušenou soutěž“ jako cíl ES ani EU. Ochrana hospodářské soutěže je v něm upravena jako jedna z klíčových činností pro dosahování stanovených cílů, resp. jako zásada, která musí být respektována při provádění hospodářské politiky ES.

Nepochybně má tudíž pravdu generální ředitel právní služby EK Michel Petite, který v reakci na referování listu *Financial Times* o iniciativě prezidenta Sarkozyho zdůraznil, že soutěž nemohla přijít o status cíle integrace, protože jí nikdy nebyla.¹⁰ Šance, že se jí stane, žila jen dokud trvala naděje na ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která – jak v době jejího podpisu zdůraznil tehdejší evropský komisař pro soutěž Mario Monti (ve funkci letech 1999-2004) - posílala roli soutěžní politiky hned několika způsoby. Poprvé ji postavila mezi cíle integrace, ba dokonce z ní dle Montiho interpretace udělala pátou svobodu vnitřního trhu EU.¹¹

devaluaci ustanovení o soutěži, podobně se vyjádřila i (v daný moment předsedkyně Evropské rady) německá kancléřka Angela Merkelová. Cit. dle *Brussels plays down EU treaty competition fears*, www.euractiv.com Brussels, June 27, 2007.

⁷ Viz např. citované reakce v *A less Anglo-saxon EU – Sarkozy Scraps Competition Clause from New Treaty*, Spiegel, 22.06.2007.

⁸ Komentátor David Charter napsal v *The Times*, June 22, 2007: *Francouzský prezident Sarkozy byl včera v noci obviněn z pokusu reinstalovat protekcionismus do evropského vnitřního trhu, když požadoval vypuštění padesát let starého závazku nerušené soutěže ze seznamu cílů EU.*

⁹ SES a SEU cit. dle *Evropské právo základní dokumenty*, ÚZ č. 446, Sagit Ostrava 2004.

¹⁰ Letters to the Editor: *EU Commitment to competition policy is unchanged*, *The Financial Times* June 27, 2007.

¹¹ Monti M.: *A Reformed Competition Policy: achievements and challenges for the future*, Speech 04/477, Brussels, October 28, 2004.

¹ Dokument CIG 87/2/04 REV 2, Brusel 29. října 2004.

² Dokument CIG 1/1/07 REV 1, Brusel 5. října 2007.

³ Cit dle *Brussels plays down EU treaty competition fears*, www.euractiv.com Brussels, June 27, 2007.

⁴ Viz komentáře tisku bezprostředně k summitu EU v Bruselu: Charter D. v listu *The Times*, June 22, 2007, Gow D. v listu *The Guardian*, June 25, 2007, též Reuters (www.reuters.com) 22 Juin 2007 *La concurrence libre et non faussée a vecu dans l'UE*.

⁵ Cit. dle *Le Journal de Dimanche* (www.lejdd.fr) 10 Decembre 2007 *Concurrence: Guiano critique l'UE*.

⁶ Komisařka EU pro soutěž, Neelie Kroesová, prohlásila, že nemá obavy neboť se jen přemístil nábytek, ale dům zůstal stejný. Předseda EK José Manuel Barroso rovněž hovořil o restrukturalizaci, nikoli

1.2 Ochrana soutěže v primárním právu EU

Návrat k původnímu právnímu základu integrace (tj. SES ve znění Smlouvy z Nice) má však být po odmítnutí, resp. zastavení ratifikace „Euroústavy“ jen dočasný, v dohledné době se má základním textem primárního práva EU stát Reformní (Lisabonská) smlouva. Skutečnost, že je hospodářská soutěž zmíněna na třinácti různých místech jejího návrhu však ještě nemusí znamenat, že po datu účinnosti této Smlouvy zůstane role a váha ochrany soutěže mezi politikami EU beze změny. V odpovědi řediteli Petitovi na stránkách *Financial Times* na toto riziko upozornil Francesco Giavazzi z milánské univerzity Bocconi. Napsal, že pokud text nové Smlouvy nekopíruje strukturu dosavadních Smluv, nemusí se volná a nerušená soutěž, po vyřazení ze seznamu cílů integrace, vůbec objevit v části smlouvy upravující společné principy a ustanovení.¹² Toto varování korespondovalo s výhradami bývalého evropského komisaře pro hospodářskou soutěž, Maria Montiho, který ve svém vyjádření pro média zdůraznil, že je rozdíl zmínit soutěž v technické části Smlouvy, anebo ji mít mezi klíčovými cíli Unie.¹³ A ochrana volné a nerušené soutěže se skutečně neobjevila (viz poznámka 2 výše) ani v článku 3 budoucí Smlouvy o EU, který stanoví cíle Unie, ani v Hlavě II Smlouvy o fungování Evropské unie (nový název Smlouvy o založení ES), který upravuje ustanovení s obecnou působností napříč všemi aktivitami Unie.

Pokud volná a nerušená soutěž chybí mezi cíli EU a vypadla i z úvodních ustanovení Smlouvy upravujících opatření s obecnou aplikací je nabíledni silný právní argument, že si soutěžní politika nemůže stanovit svůj cíl či cíle sama, naopak že musí, jako jeden z mnoha nástrojů, sloužit smluvně zafixovaným cílům integrace. V dosud platném primárním právu ES, jak bylo ukázáno výše, je alespoň upravena neoddělitelnost nerušené soutěže od prioritního cíle vytvoření vnitřního trhu a nerušená soutěž je stanovena jako zásada provádění hospodářské politiky. V textu Reformní (Lisabonské) smlouvy je sice soutěžní politika explicitně svěřena do exkluzivní kompetence EU, její vazbu na cíl vnitřního trhu však musel na poslední chvíli zajistit připojený Protokol o jednotném trhu a soutěži. Díky němu mohou orgány EU právo ochrany hospodářské soutěže EU dále legislativně rozvíjet i bez výslovného zmocnění ve Smlouvě, bude-li to třeba pro dosažení cíle EU (konkrétně fungování jejího vnitřního trhu) a rozhodne-li o tom jednomyslně Rada na návrh EK po konzultaci s Evropským parlamentem.

I když nejvyšší představitelé EK navenek zdůrazňovali, že soutěžní politika EU bude pokračovat beze změn a ztrát, do médií unikl vnitřní pracovní dokument EK, který shrnul důsledky silného zakotvení nerušené soutěže v budoucím primárním právu EU takto: (1) Poprvé od roku 1957 se nerušená soutěž neobjevuje mezi horizontálně účinnými ustanoveními Smluv. (2) Členské státy získávají silnější pozici pro ochranu svých národních šampiónů, což za současného smluvního základu nemohou dělat na úkor nerušené soutěže. (3) Úsilí o konkurenceschopnější Evropu v rámci globalizované ekonomiky bude oslabeno a evropská legislativa ke kontrole spojení soutěžitelů a poskytování státní pomoci nebude politicky kryta. (4) V soutěžních sporech mezi Evropskou komisí a členskými státy bude pro členské státy snazší chránit jejich národní zájmy např. v energetice nebo kultuře.¹⁴

¹² Letters to the Editor: *EU role in competition still at risk*, The Financial Times June 29, 2007.

¹³ Cit dle Reuters www.reuters.com 22. 6. 2007 *La concurrence libre et non faussée a vecu dans l'UE*

¹⁴ Cit dle Reuters www.reuters.com 22. 6. 2007 *La concurrence libre et non faussée a vecu dans l'UE*

Tyto závěry korespondují s výše zmíněnými obavami Giavazziho i Montiho a reagují na skutečnost, že v politicko-právních střetech, kde se proti důsledné aplikaci pravidel ochrany soutěže (ať již jakkoli definované) postaví argumenty vyzývající plnou zaměstnanost nebo ochranu životního prostředí, tj. primárním právem explicitně fixované cíle EU, může volná a nerušená soutěž podlehnout. Při teleologickém výkladu evropského práva, který je Evropským soudním dvorem (dále jen ESD) nejčastěji užíván, může absence soutěže mezi široce definovanými cíli EU, jakož i mezi opatřeními s obecnou působností, znamenat v budoucnu její subordinaci a tedy služebnost cílům jiným. Na tom se shodují i právní experti, např. Alberto Pera z univerzity v Maceratě, připouští, že může být „ohrožen právní rámec, v němž byla soutěžní politika v posledních desetiletích realizována.“¹⁵ Vyslovuje podezření, že v rámci daném Reformní (Lisabonskou) Smlouvou nebudou již orgány EU rozhodovat v duchu: „soutěž je nezbytná pro realizaci úkolů svěřených Společnosti, zejména pro fungování vnitřního trhu.“¹⁶ Nelze vyloučit riziko, že Protokol připojený ke Smlouvě nebude mít při aplikačně-interpretacích sporech stejnou váhu jako ustanovení úvodních článků Smlouvy. Gramaticky vyloženo se tento Protokol navíc týká zmocnění orgánů EU přijímat potřebnou legislativu, nikoli toho, podle jakých vůdčích kritérií mají orgány EU soutěžní legislativu aplikovat.

Na druhou stranu nelze nezaznamenat hlasy, které zdůrazňují, že ani vlastní znění článků 81 a 82 Smlouvy o založení ES, který tvoří trvalý základ hmotného soutěžního práva EU, ani jejich judikaturou ustálenou interpretaci, nikdo nezpochybnil. Sama skutečnost, že těsnému propojení vnitřního trhu a nerušené soutěže je věnován samostatný Protokol připojený ke Smlouvě, prý může postavení soutěže ještě posílit. Je-li totiž tímto protokolem, který je rovněž součástí primárního práva EU, dána nezpochybnitelná vazba nerušené soutěže na jeden z klíčových cílů integrace, znamená to, že i soutěžní politika, právo a jejich důsledná aplikace „jsou nezbytné pro dosažení cílů EU.“¹⁷ Není překvapující, že tohoto výkladu vzniklé situace se drží Generální ředitelství EK pro soutěž (*DG Competition*), kterému nezbytvá, než z politické komplikace vytěžit maximum možného právě zdůrazňováním neoddělitelnosti nerušené soutěže od fungujícího vnitřního trhu. Zda tomu tak bude, ukáže samozřejmě až právní praxe po účinnosti nového znění Smluv.

1.3 Budoucí jistoty a rizika

Pokud při hledání možných determinant budoucího zacílení soutěžní politiky EU odhlédneme od nevyčerpatelných právně-teoretických sporů ohledně váhy jednotlivých právních ustanovení v závislosti na jejich umístění v komplexu Smluv EU, k nim připojených protokolů a prohlášení, nemůžeme zapomenout na skutečnost, že soutěžní právo nikdy a nikde nebylo odděleno od soutěžní politiky. Nebylo tedy jen pod vlivem převažujícího ekonomického a sociálního myšlení doby, jak je pro vývoj právních doktrín běžné, ale zcela zásadně plnilo roli nástroje politiky, která je ze své podstaty bojem o prosazení opatření k naplnění hodnot, jež většina demokratické společnosti aktuálně preferuje. Jasně toto stanovisko formuloval Josef Bejček z Masarykovy univerzity ve shrnující studii o cílových konfliktech v soutěžním právu:

¹⁵ Pera A.,: *Changing Views of Competition and EC Antitrust Law*, Working Paper No. 13 March/2008 Macerata Lectures on European Economic Policy, Università degli Studi di Macerata 2008, s. 47 <http://zopec.unimc.it>.

¹⁶ Pera A. op. cit. dle rozsudku ESD ve věci *Courage Ltd v. Crehan* C-453/99 z roku 2001.

¹⁷ Pera A., op. cit. s. 47-48 s odvoláním na přednášku M. Waelbroeck.

„Soutěžní politika je součástí hospodářské politiky, tedy součástí zasahování státu do ekonomických procesů, čili – jinými slovy – součástí státní regulace ekonomiky.“¹⁸ Profesorka pařížské Sorbonny Marie Malaurie-Vignal se vyjádřila ohledně politizace soutěžního práva ještě explicitněji: „Právo ochrany soutěže je nástrojem intervence ve službách hospodářských a sociálních cílů.“¹⁹

V této souvislosti je vhodné stručně připomenout (ačkoli to není vlastním předmětem této studie), jak jsou na úrovni EU, ale i většiny členských států, rozhodnutí v soutěžních věcech přijímána. Pravomocná rozhodnutí činí administrativní orgán, který je současně pověřen dohledem nad soutěží na trzích a šetřením jejich možných narušení. V případě EK vykonává dvě posledně jmenované činnosti její Generální ředitelství pro soutěž, vlastní rozhodnutí však přijímá EK, tedy kolegium komisařů, a to prostou většinou hlasů. Komisař pro soutěž tudíž musí obhajovat své stanovisko proti komisařům, kteří z podstaty svého působení v Komisi musí hájit zájmy průmyslu, zaměstnanců, spotřebitelů, životního prostředí, problémových regionů apod. Výběr kandidátů na post komisaře je na národní úrovni otázkou politického výběru. Ačkoli se mezi komisaři objevují i akademici nebo představitelé podnikatelských kruhů, dominují mezi nimi bývalí premiéři, ministři a vysocí státní úředníci, tedy lidé političtí či alespoň politicky uvažující, z nichž se mnozí po skončení svého mandátu v EK do národní politiky vrací. Průnik národně-politických zájmů do rozhodování EK zajišťuje na konzultativní úrovni Poradní výbor pro restriktivní praktiky a dominantní postavení, složený ze zástupců exekutivy členských států.²⁰

Obdobně na národní úrovni členských států jsou předsedové národních antimonopolních úřadů jmenováni na základě nominace momentálně relevantních politických sil, i když pak zpravidla musí své politické aktivity (členství v konkrétní politické straně) přerušit a rozhodovat nestranně. Od května 2004, kdy se stalo účinným nařízení Rady ES 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy, jsou tyto články přímo aplikovatelné a v rámci decentralizovaného výkonu soutěžního práva EU jsou k jejich vynucování oprávněny právě národní antimonopolní (správní) a soudní orgány. V rámci této decentralizace je administrativní šetření a rozhodování soutěžních kauz dle práva EU svěřeno (byť v součinnosti s EK) těm národním antimonopolním úřadům, které jsou k tomu (zejména z hlediska místní příslušnosti a územních dopadů zkoumaného jednání) nejlépe disponovány. Toto opatření má zajistit efektivnější rozdělení „břemene“ mezi EK a její národní partnery a tedy i rychlejší rozhodnutí více případů narušení soutěže. Současně, zejména v podmínkách znejistění ohledně cíle či cílů, které má soutěžní politika sledovat, může tato decentralizace výkonu vést k nekonzistenci rozhodování a k právní nejistotě soutěžitelů aktivních na trzích více členských států EU. Nynější situace ochrany hospodářské soutěže v EU je tudíž vymezena následujícími okolnostmi.

• Volná a nerušená soutěž byla v roce 2007 pod silným politickým tlakem nezařazena mezi cíle EU. Tento tlak byl motivován nejen politickou taktikou, jejímž cílem bylo učinit budoucí text Smlouvy o EU (resp. Smlouvy o fungování EU) přijatelný pro francouzské veřejné mínění, historicky silně rezervované vůči ekonomickému liberalismu. Je velmi prav-

děpodobné, že motivem tohoto tlaku bylo i otevření prostoru pro volnější provádění průmyslové politiky, zejména při rozhodování o státní pomoci soutěžitelům v nesnážích, při politickém ovlivňování přes-hraničních fúzí a převzetí.²¹

• Vinou nové formulace a struktury textu Smlouvy o EU (resp. Smlouvy o fungování EU) chybí ochrana nerušené soutěže i mezi činnostmi (opatřeními), která jsou klíčová pro dosažení cílů EU, resp. vrátila se mezi ně díky připojenému Protokolu ke Smlouvě, jehož dostatečnost pro nápravu vzniklé situace vyvolává pochybnosti a spory. Zda byla úloha soutěžní politiky skutečně oslabena však nelze s jistotou říci v době, kdy diskutované znění Smluv není ještě právně účinné a příslušné administrativní a soudní orgány jím nejsou při svém rozhodování vázány.

• Léta fixovaný materiální základ soutěžního práva EU trvá: klíčové články 81 a 82 nynější Smlouvy o založení ES, zůstanou i v budoucím znění Smluv beze změny. Není dotčeno znění sekundární soutěžní legislativy ES, tj. především nařízení Rady ES 1/2003 upravující pravidla aplikace článků 81 a 82, nařízení 139/2004 Rady ES o kontrole spojování soutěžitelů, jakož ani znění nařízení Komise ES o aplikaci čl. 81(3) SES, tzv. blokové výjimky atd.

• Nejistá je aplikační praxe v případech, kdy budou soutěžní orgány rozhodovat o zákazu dohody, (quasi)monopolní praktiky či plánované fúze, které budou (alespoň potenciálně) narušovat soutěž, současně však budou naplňovat většinou představu o zlepšení stavu životního prostředí, sociálních podmínek pracujících nebo konkurenceschopnosti evropského podnikání i v globální soutěži apod.

• Decentralizace výkonu soutěžní politiky a aplikace soutěžního práva EU potenciálně hrozí v konkrétních případech řešených na národní úrovni chaotickým výběrem sledovaných priorit ze seznamu cílů integrace, které jsou fixovány primárním právem EU. Důsledkem může být nekonzistence v rozhodování, snížení jeho předvídatelnosti a tedy i právní jistoty na straně aktérů trhu. Efektivně fungující decentralizace by naopak vyžadovala jednotnou metodiku posuzování soutěžních kauz, jejímž klíčovým ustanovením by měla být jednoznačná odpověď na otázku, čemu slouží ochrana hospodářské soutěže v EU, jaký cíl sleduje, co je kritériem jejího správného výkonu.

Vstoupí-li Reformní (Lisabonská) Smlouva, tj. nové znění Smlouvy o EU a Smlouva o fungování EU, v platnost, bude zajímavé sledovat, jak budou soutěžní orgány na evropské i národní úrovni rozhodovat v případech, kdy z věcné stránky případu, anebo vzhledem k politické situaci a tlakům, budou muset volit mezi více společenskými hodnotami a politickými prioritami. Jakkoli jsou jisté obavy namísto, není třeba upadat do beznaděje z toho, že by snad soutěžní politika EU směřovala s novou Smlouvou na temné, neprobádané území. Jak již bylo naznačeno výše, soutěžní politika byla vždy politikum, byť vykonávaným v pevném právním rámci. To, že se na jemných poměrech priorit může s novou Smlouvou něco změnit, je sice možné a vzhledem k politickému tlaku, který vyvolal vypuštění „volné a nerušené soutěže“ z cílů integrace uvedených v původně projednávaném návrhu jejího znění, je to i varující. Stále totiž platí, že „předvídatelnost je nezbytná... (soutěžní) rozhodnutí mají být konzistentní, mají mít jeden cíl, resp. soutěžní právo může být administrováno jen skrze pravidla, nikoli přes bezbřehé standardy.“²²

¹⁸ Bejček J.: *Cílové konflikty v soutěžním právu*, Právník ročník 146, č. 6/07, Ústav státu a práva AV ČR Praha 2007 s. 666

¹⁹ Malaurie-Vignal M.: *Droit de la concurrence interne et communautaire*, 3e édition, Armand Colin Paris 2005, s. 7

²⁰ Zřízení 32003 R 0001: nařízením Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 (Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, s. 1)

²¹ Podle komentáře D. Gowa v The Guardian, June 25, 2007, je plánem Sarkozyho ochrana firem proti levnější konkurenci, jejich podpora v podobě státní pomoci, jejich přetvoření v evropské šampiony.

²² Monti G.: *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007 s. 15

Sociální a kulturní kontext inovací

Druhá mezinárodní konference o ukazatelích a koncepcích inovací, která se konala ve dnech 3. a 4. července 2008 ve Středisku pro řízení při Bernské univerzitě pro aplikované vědy, se zaměřila na širší sociální souvislosti ovlivňující současné inovační procesy v moderních společnostech. Okruh širších souvislostí byl vymezen v podtitulu konference pomocí negace: „Ne-ekonomické a ne-technické inovace a jejich vliv na ekonomiku“. V programu předložených příspěvků a doprovodné diskusi byla tematická orientace konference specifikována do pěti okruhů: (i) ne-technické (NTI) a ne-ekonomické (NEI) inovace a regiony, (ii) NTI a NEI a firmy, (iii) režimy správy (governance) NTI a NEI, (iv) NTI a NEI v průmyslových odvětvích a (v) koncepce a indikátory NTI a NEI. Konference měla odbornou oporu v návaznosti na předcházející konferenci, která se konala v Německu (na univerzitě v Halle), ve spolupráci s vídeňským a berlínským střediskem pro sociální inovace a za finanční podpory Švýcarské nadace pro vědu i několika soukromých firem.

Téma sociálních a kulturních souvislostí inovací představuje badatelsky novou iniciativu, což se přirozeně odráží i v orientaci jeho zkoumání: je otevřená vůči různorodým empirickým poznatkům k novému tématu a postupně hledá hodnotící teoretický přístup. Tento rámec se prosadil i do průběhu dané konference. Z výše uvedené tematické orientace konference vyplývá, že sledovala poznatky o sociálních a kulturních souvislostech inovací v širším okruhu jejich možných projevů a současně je chtěla shrnout do produktivního koncepčního rámce (viz závěrečný tematický okruh). Organizátoři konference navrhovali ve prospěch tohoto záměru, aby byly využity teoretická zobecnění z programu „Triple Helix“¹ či poznatky koncepce o „Mode II society“². Průběh diskusí k předloženým referátům však korigoval tento náročný záměr. Prezentace výsledků empirických projektů k problematice inovací umožnila diskutovat jejich možné sociální a kulturní souvislosti, objasnila jejich složitost a konkrétní podmíněnost, avšak možnost jejich zobecnění do produktivních koncepcí inovací a relevantních indikátorů zřetelně „posunula do vzdálenější budoucnosti“.

V úvodu konference shrnul S. Roth (Bernská univerzita) závěry první konference, které se týkaly zejména třetího tematického okruhu (**režimy správy inovací**). Vedly k formulaci otázky, jak sociálně robustní mohou být technika, trhy a směnné vztahy mezi sociálním sub-systémy. Takto formulovaná otázka zdůrazňuje faktor reciprocity (a nezávislosti aktérů) při tvorbě sociálně robustní techniky, trhů i vztahů mezi funkčně specifickými sektory (např. zdravotnictvím, vzděláním apod.). Tento přístup vychází z pozice metodologického individualismu, kdy svobodně jednající aktér je současně odpovědným aktérem. Nebere však v úvahu mocenské rozdíly ve společnosti a význam hlediska spravedlnosti pro sociální robustnost či uspořádání, což může vtiskovat inovačním procesům specifickou orientaci podřízovanou spíše mocenské dominancí než odpovědnému aktérovi. Obdobné teoretické souvislosti vyplývaly z referátů k **regionální** problematice. Výsledky projektu o sociálních inovacích ve službách pro mládež ve vzdálených rurálních

oblastech prezentovala A. Aldea-Partanen (Univerzita v Oulu). Sociální robustnost inovačních vlivů byla autorkou koncepčně hodnocena hlediskem sociální udržitelnosti. S ohledem na význam socio-kulturních obsahů pro reprodukci sociálního uspořádání v jeho každodennosti je takový hodnotící přístup odůvodněný. Jeho slabinou je však skutečnost, že neobjasňuje kontext možné sociální změny a tedy hodnotící rámec pro sociální inovace. Při analýze možných sociálních vlivů služeb na mládež použila autorka členění, které kromě dopadů na funkčně specifické oblasti (věda, ekonomika, kultura, sociální sféra) bere v úvahu formy účasti na komunitním životě a formy lokálního vědění či diskurzů. Oba posledně jmenované faktory představují důležité zdroje pro praktikované formy jednání a jejich možný inovační potenciál, ať již při rekonstrukci tradičních forem jednání nebo při formování nových forem jednání. Tím se ovšem překonává princip udržitelnosti. Komplexnost a mnohostrannost sociálních vlivů na inovační procesy byly přesvědčivě doloženy na příkladě úspěšně provozovaného klastru v bernském regionu (*Ch. Beer*, InnoBR AG). Značně podnětný byl příspěvek H. Jeannerata (univerzita v Neuchatel), který prezentoval výsledky výzkumného projektu o technických, ekonomických a sociálních souvislostech inovací v domácím hodinářském průmyslu. Objasnil, že krize tohoto oboru v 90. ve Švýcarsku měla technické kořeny (přechod na digitalizaci), avšak její překonání bylo umožněno mobilizací ne-technických a ne-ekonomických zdrojů (důrazem na design, módnost, sociální stratifikaci klientely, kontrolu mediální prezentace produktu). Obdobný důraz na sociální aspekty inovací se projevuje i v současných reakcích domácího hodinářského průmyslu na globalizaci trhů, individualizaci poptávky a potřebě a na odklon od jejich masového formátu. Autor dále objasnil, že současná reakce tohoto výrobního oboru na nový sociální kontext nespočívá v nové technické generaci hodinek, ale spíše v kombinaci mechanických a digitálních technických aspektů tohoto produktu. Přínosem tohoto příspěvku byly i poznatky o vlivu těsné interakce lokálního kontextu (blízkosti aktérů) s globálním kontextem (mnohostí lokalit) na dynamiku vědění spojeného s tvorbou inovací.

K druhému tematickému okruhu (NTI, NEI a **podniky**) byly předloženy výsledky empirického výzkumu o sociálním kontextu inovací v Rakousku (A. Kesslerling, Středisko pro sociální inovace, Vídeň). Potřeba empirického zkoumání vedla autory k vyjasnění základní charakteristiky sociální inovace a jejich znaků. Doporučují, aby úroveň zamýšleného cíle či míra záměru byla přijata jako určující charakteristika sociálních aspektů inovací. Takové doporučení je podnětné, neboť zdůrazňuje kompetenci řízení inovačních procesů, které dovede vystupovat oproti složitosti a neurčitosti inovací tím, že hledá ve svém prostředí sociální oporu pro sledovaný inovační záměr. K tomu bych doplnil, že jde nejen o zamýšlený záměr, ale i jeho zajišťování angažovanou sociální podporou či aktéry (stakeholders). Autoři projektu specifikovali možné empirické projevy sociálních inovací pomocí jejich příznaků (např. novost, institucionální trvalost, modelová příkladnost, užitečnost, vazba na hodnoty, procesní povaha, autorství, participativnost) a pomocí oblastí, ve kterých se nejčastěji vyskytují (organizace, komunikace, vztahy mezi aktéry, odborná příprava, prostředí ve firmě i vně firmy). Výsledky takto orientovaného výzkumu vedly k specifikaci pěti typů firem, které umožňují realizaci sociálních inovací podle jejich velikosti a typů inovačních projektů (velké firmy řešící externě formulované projekty; velké firmy s interními projekty-zejména banky; SME s vysokou podnikovou kultu-

¹ Jde o řadu konferencí, které iniciovali H. Etkowitz (USA) a L. Leyensdorff (Holandsko) a které sledovaly vzájemné interakce mezi akademickou vědou, průmyslem a vládou i jejich institucionální důsledky.

² Koncepce nového pojetí společnosti (Mode-II Society), kterou navrhli H. Nowotny et al., navazuje na výzkum institucionálních změn v „produkci“ výzkumných poznatků (Mode-II production of scientific knowledge) a poukazuje na nezbytnost změn ve společnosti, která je založena na vědeckém vědění.

rou a rozvinutými vztahy k investorům; SME reagující na externí projekty; nadnárodními firmy s rozvinutou infrastrukturou lidských zdrojů). Uvedená typologie naznačuje, že sociální aspekty inovací jsou ovlivňovány vztahy mezi velikostí firem, jejich podnikovou kulturou a vlivem veřejně formovaných projektů na aktivity firem.

Problematika regulativních přístupů (**režimů správy**) k podpoře sociálního kontextu inovací byla zahrnuta již v předcházejících příspěvcích. *J. Kaivu-oja* (univerzita Turku) specifikoval jejich projevy v kontextu tvorby výhledů pro výzkum (foresight practices), které jsou značně rozšířeny a využívány ve všech úrovních finské inovační politiky. Další příspěvek k tomuto tématu přednesl prof. *R. Wetzel* (univerzita v Bernu), který využíval poznatky ze studií vztahů mezi organizací firem, mezi jejich vztahy k prostředí a mezi kompetencemi firem k učení. Tento příspěvek poukazyval na složitost sociálních inovací ve vztahu k možnostem institucionální změny – obtížím při vyvážení z každodenních rutin, které charakterizují jednání v organizacích. Výsledky empirických výzkumů poukazují na rozhodující vliv emocionálních zdrojů při reflexi těchto souvislostí a na omezené možnosti problematizování existujících rutin pomocí kritického usuzování. Podle škály možných vlivů na proces učení, kterou autor navrhl, je zřejmé, že proces učení nespočívá jen v nabytí nových poznatků, ale zejména v obtížích rozvolnění všeobecně přijímaných a samozřejmých východisek, které tvoří výchozí bázi k uplatňovanému vědění jak u jednotlivců, tak i v organizacích.

Do závěrečného tématu konference (**koncepte a indikátory NTI a NEI**) byl zařazen příspěvek *H-W. Franze* (Středisko sociálního výzkumu při Univerzitě v Dortmundu), který referoval o zkušenostech konzultačního pracoviště pro sociální problematiku. Pracoviště je finančně nezávislé na univerzitě, avšak obsahově spolupracuje s jejími sociálněvědními fakultami. Představuje zprostředkující článek mezi akademickou vědou a uživateli jejich poznatků, obdobnou platformu, která se pro oblast přírodních a technických věd vytváří ve formě vědeckých parků nebo agentur pro transfer techniky. Tento příspěvek měl praktické zaměření, avšak poukazyval na důležité zvláštnosti interakce mezi sociálněvědními výzkumnými organizacemi a praktickými aktéry/klienty řešícími sociální problémy. Předně jde o faktor spoluúčasti/participace klientů na zadání konzultační úlohy, který obsahuje dva důležité momenty: (i) vyjasňování zájmu klienta a možností jeho podpory odborným věděním a (ii) vytváření vzájemné důvěry a otevřenosti umožňující proces učení na obou stranách. Jakýkoliv pokus o dominanci („poučování“ ze strany konzultační firmy či požadavek klienta na to, co má být doloženo) narušuje úspěšnost konzultačních činností. Je zřejmé, že kompetence k takto orientované zprostředkující činnosti představuje vědění, které je obtížné kodifikovat (rozšiřovat a vyučovat), což zřejmě představuje důležitý a specifický faktor formování sociálních inovací prostřednictvím odborné expertízy. S určitou nadsázkou lze tuto zkušenost označit jako experiment, který odpovídá hodnotovému (demokratickému) kontextu sociální situace: aktéři komunikují v rovnocenné pozici a zkoušejí zjistit souvislosti mezi odborně řešeným problémem a jejich zájmovým a hodnotovým kontextem, což vyjasňuje možné hodnotové pohyby (učení) angažovaných aktérů i varianty možných technických řešení.

K závěrečnému tematickému okruhu konference bych chtěl připojit její hodnocení. Již v úvodu jsem uvedl, že snaha o formulaci koncepte a ukazatelů pro NTI a NEI byla příliš ambiciózní, avšak průběh konference nebyl v tomto směru neplodný. Jak již jsem uvedl při charakteristice vybraných příspěvků podařilo se mnohým autorům poukázat na zajímavé teoretické důsledky vyplývající z jejich studií sociálního

kontextu technicky a ekonomicky orientovaných inovací. Lze je shrnout pomocí následujících argumentů. Negativní vymezení sociálních inovací jako netechnických a neekonomických má výhodu, že upozorňuje na rozdílné kvality inovací, na institucionálně vybudované rozhraní mezi sférami společnosti (ekonomikou, politikou, technikou apod.) a na možnost vymezení a zkoumat autonomní rysy inovací v sociálních sférách. Tím se aktivně vystupuje proti často uplatňovaným předpokladům a interpretacím, které vidí sociální inovace jako důsledek technického řešení (konceptce „technological fixu“) nebo jejich podmíněnost ekonomickým růstem (pokud jsou ekonomické zdroje lze prosazovat sociální změny). Diskutované poznatky empirických studií přinesly v tomto smyslu řadu podnětů o tom, jaké autonomní charakteristiky se při tvorbě sociálních inovací uplatňují. Např. požadavek udržitelnosti sociálního prostředí poukazuje na rezistenci sociální sféry ke změně či na specifickou dynamiku sociálních inovací. Obdobně i pokusy o vymezení znaků sociální inovace upozorňují na potřebnou souhru nejen mezi faktory, které jsou známy z oblasti technické tvořivosti a inovačního podnikání (novost, autorství, vymezenost), ale i další specifické faktory, jako jsou participace, komunikace, učení a procesní povaha změn. Zajímavý je i poznatek o úloze firem při tvorbě inovací s výraznými sociálními důsledky: aktéry sociálních inovací jsou buď velké firmy, které jsou sto reagovat na externě tedy veřejně zadávané projekty, střední a malé firmy s vysokou firemní kulturou nebo nadnárodní společnosti s rozvinutým zázemím lidských zdrojů reflektujícími multikulturní zázemí jejich působení. V prvním případě jde o kulturu veřejného vyhodnocování možných sociálních změn, ve druhém případě o kulturní kompetence firem a v posledním případě o schopnost reflektovat kulturní rozmanitost globalizovaných trhů. To vše představuje důležité aspekty inovačního prostředí, které je sto reagovat na sociální důsledky technicky a ekonomicky založených inovací. Z řady příspěvků vyplývá ještě další specifický rys sociálních inovací, který bych zobecnil pojmem reflexivity. Týká se zejména zmiňovaných aspektů učení, participace, komunikace, konzultace a klastrování. V sociologických studiích jsou pomocí pojmu reflexivity označovány praktiky aktérů (situačně vázané vědění a jednání), kteří jsou sto reagovat na prostředí, ve kterém působí, a uzpůsobovat své přístupy k měnícím se okolnostem (činnosti jiných aktérů).

Vymezení sociálních inovací jako ne-technických a neekonomických má však určitou nevýhodu. Není sto specifikovat přesahy ekonomických a sociálních vlivů do techniky a nebo naopak podřizování ekonomických a sociálních inovací perspektivě technické racionality. Na potřebu zkoumat vztahy vědy, techniky a společnosti jako výsledek jejich ko-evoluce upozorňuje již výše zmiňována studie H. Nowotny et al., přičemž dokládá, že sociální robustnost vědy a techniky může mít různé podoby. Poznatky z recenzované konference dobře dokládají, jaké faktory ovlivňují silně sociálně kontextualizované vědění tvořící produktivní rámec sociálních inovací. S ohledem na diskutované problémy bych zdůraznil zejména aspekt institucionální změny. Sociální inovace souvisí nejen s organizačními změnami, ale také s reflexí běžných praktik/ rutin jednání a jejich diskurzivních zdrojů. Ty se vyjevují při setkávání a střetávání zájmů organizací na veřejných platformách, pro které jsou uváděny zde uváděny důvody. Umožňují organizacím buď prosadit své přístupy/diskurzy a upevnit svou mocenskou dominanci nebo uplatňovat komunikativní jednání vedoucí k experimentování s diskurzí, vyjasňování jejich hodnotového pozadí a vytváření možnosti pro učení. Jak ukázala řada příspěvků je posledně jmenovaný přístup významným předpokladem pro tvorbu sociálních inovací.