

BYROKRATICKÁ BARIÉRA KVALITY REGULACE

Lenka Gregorová, Univerzita Karlova v Praze; **Milan Žák**, Centrum ekonomických studií, Vysoká škola ekonomie a managementu, Praha

Úvod

V rámci zkoumání institucionálního prostředí se zaměřením na kvalitu správy jsme v předchozích pracích (viz Žák, Vymětal, 2006) definovali souhrnný index institucionální kvality a diskutovali o směrech a dynamice institucionálního přizpůsobení nových členských zemí Evropské unie k zemím EU-15. Směry tohoto přizpůsobení byly diskutovány v kontextu rozdělení evropského kapitalismu na čtyři základní modely. V tomto textu navazujeme na předchozí výzkum a zaměřujeme se na dílčí problémy institucionální kvality – kvalitu regulačního prostředí a jeho byrokratické bariéry. Kvalita byrokracie je hodnocena nejen v souvislostech s regulačními akty, ale obecněji, jako významná složka rozhodovacího procesu na základě analýzy modelu zastupování. V textu se snažíme odpovědět na otázky, jaký vliv má regulační kvalita na celkové institucionální podmínky a do jaké míry je regulační prostředí formováno byrokratickými bariérami. V první části studie se zabýváme teoreticko-metodologickými východisky pro analýzu regulace a byrokracie, v druhé části popisujeme data a způsoby měření, třetí část charakterizuje regulaci v zemích EU, čtvrtá analyzuje byrokratické bariéry a pátá prezentuje závěry.

1. Teoreticko-metodologická východiska

Teoretickým východiskem celkového hodnocení kvality správy včetně jejích dílčích částí je přístup nové institucionální ekonomie, který jsme se snažili vysvětlit v předchozích textech (viz Vymětal, Žák, 2005; Žák, Vymětal, 2006).¹ Pracovali jsme se závěry komparativního institucionalismu, který definuje různé modely kapitalistické ekonomiky. V evropském kontextu to konkrétně znamenalo následující přiřazení jednotlivých zemí EU-15 do čtyř modelů kapitalismu (viz Amable, 2003):

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

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

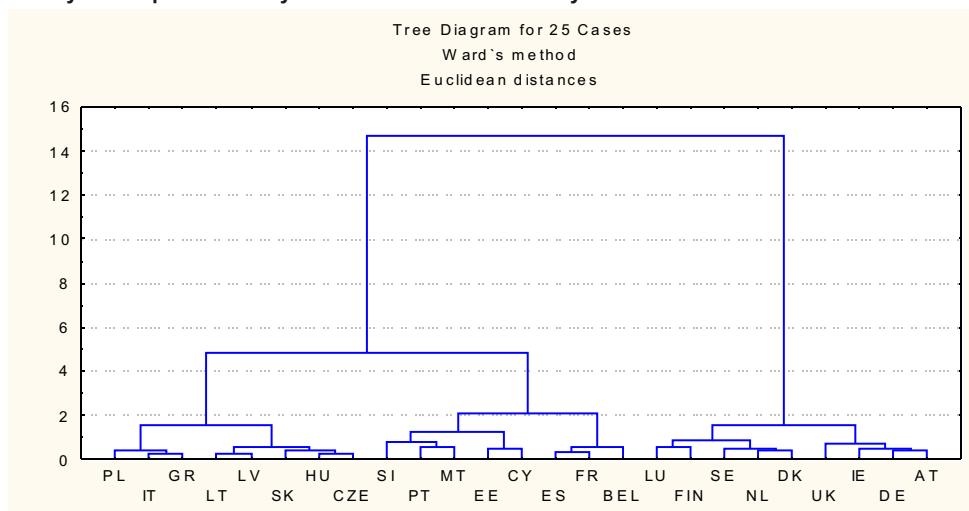
1 Komplettní text vyšel jako working paper WP 13/2005 Centra ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu a je k dispozici na www.vsem.cz/data/docs/gf_No13.pdf.

Výrazným příspěvkem do diskuze o modelech kapitalistické ekonomiky jsou v poslední době práce Karla Aigingera (2005, 2006), který nabízí poněkud odlišné členění zemí EU-15. Do skandinávského modelu zařazuje Nizozemí a Itálii radí k modelu kontinentálnímu. Vytváří navíc 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 (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).

Obrázek 1

Shluky EU-25 pro 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

Podle obrázku 1 vidíme, 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 (z hlediska hodnocení souhrnné institucionální kvality):

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

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"> ▪ NL, LU, SE, FIN, DK, ▪ UK, IE, DE, AT 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ES, FR, BE ▪ MT, SI, PT, EE, CY 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LT, LV, SK, HU, CZE ▪ PL, IT, GR,

Pramen: World Bank (2006), vlastní úpravy

Zaměření tohoto příspěvku vychází ze snahy postupně zmapovat všechny dílčí komponenty souhrnného indexu institucionální kvality. Oblasti politické stability a korupce byly prozkoumány v předchozích textech (viz Vymětal, Žák, 2005; Žák, 2003; Žák, 2004a; Žák, 2004b; Spěváček 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 z roku 2005 vyplývá, že největší vliv má kvalita regulace. Proto se zaměříme na jednu ze základních oblastí institucionálního prostředí – regulaci, a to nejprve v obecné rovině a následně budeme hodnotit kvalitu té regulace, která souvisí s byrokracií. 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.² Jde zejména o tyto oblasti: daně, tvorba podmínek pro podnikání, zahraniční obchod, správa nemovitostí a vládní zakázky.

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 deset procent a před první světovou válkou dosahoval průměrně úrovně kolem 15 %, v současné době se pohybuje již v intervalu 30–60 % (viz IMF, 2000).³ Důvodů pro tento vývoj je celá řada. Jmenujme alespoň některé, z našeho pohledu nejdůležitější: válečné konflikty globálního charakteru (světové války), „okouzle-

2 Z ekonomického hlediska je možno považovat náklady na byrokracii za formu transakčních nákladů, které zvyšují celkové náklady na rentu z regulace.

3 V centrálně plánových ekonomikách Evropy v minulém století se tento podíl blížil i 90 %.

ní“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 však používána pouze v centrálně plánovaných ekonomikách, ale v sofistikovanější podobě i v ekonomikách tržních, kde mnohde nahrazuje jak skutečnou, tak domnělou selhání trhu. Díky svému hierarchickému uspořádání však postrádá samovolné zpětné vazby, což může vést až k narušení demokracie. Ukazuje se, že velikost státní administrativy a bohatství státu spolu vzájemně souvisí, od určitého stupně vývoje společnosti je obtížné rozvíjet bohatství společnosti bez rozvoje byrokratické administrativy, ačkoliv není jasné, co je příčinou a co důsledkem. V již citované studii V. 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 řízení⁴ 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 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. A. Downs⁵ uvádí, že hlavní výstupy úřadů jsou nepřímé, či tržně neověřené transakce, von Mises definuje byrokratický management takto: „Byrokratický management je řízení, 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“ (Mises, 2002, s. 77). W. A. Niskanen (1994, s. 15) definuje moderní úřady dvěma charakteristikami:

- 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.

4 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).“

5 A. Downs: Inside Bureaucracy (1967), citováno podle Niskanen (1994).

Niskanen (1994, s. 15) dále říká: „Zjednodušeno – 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 užitkové 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“ (Niskanen, 1994, s. 38). Z toho můžeme zjednodušeně vyvodit, že užitková funkce byrokrata bude maximalizována při maximalizaci rozpočtu na svoji činnost a minimalizaci úsilí, popřípadě nákladů na tuto činnost. Toho lze nejlépe docílit dosažením monopolního postavení, jehož základem je informační převaha jako výsledek informační asymetrie.

K tomu uveďme ještě 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). Z tohoto výčtu je nejzájmavější skutečnost, že problémem funkčnosti byrokracie je problém zastupování, který popisuje vztah mezi politiky a byrokraty. Charakteristiku modelu zastupování popisuje box 1.

Box 1 – Model zastupování

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

Principál deleguje na agenta část rozhodovacích pravomocí

Agent vykonává činnost, jejíž výsledek (zisk) se dělí mezi principála a agenta,

Vyjednávání probíhá v podmínkách nejistoty

Agent jedná ve vlastním zájmu (využívá asymetrie informací)

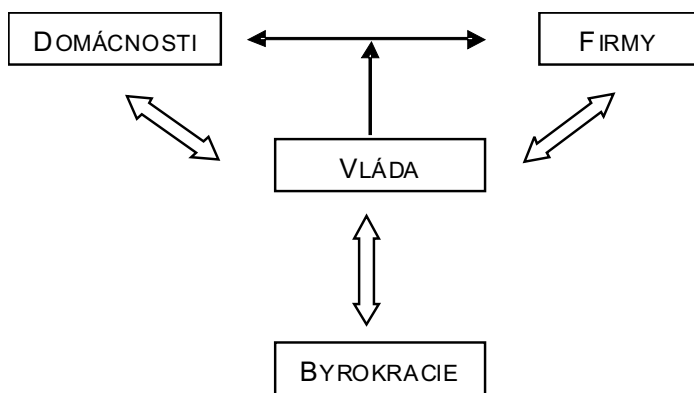
Vysvětlení modelu zastupování nás staví před nutnost nově pojmenovat problém i jeho subjekty. V modelu zastupování jsou jednotlivé subjekty nazývány podle jejich role (postavení) v modelu jako „principál“ a „agent“.⁶ Vyplývá to ze skutečnosti, že v modelu zastupování mohou jednotlivé subjekty nabývat v různých situacích různých postavení, jednou fungují jako nájemci a jednou jako agenti.

6 Z českých překladů „Principal – agent“ uvádí Holman (1999): „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 Žák (1999) „zmocnitel – zmocněnec.“

V současnosti jsme svědky pokusů vysvětlit pomocí modelu zastupování vztahy mezi voliči, politickými stranami, vládou a byrokracií.⁷ Podstatou problému je hledání způsobu, jakým stanovit rozpočet⁸ v oblastech netržního rozhodování, neboli jak uzavřít kontrakt mezi principálem a agentem, či jak navrhnout systém kompenzací v podmínkách asymetrické informace. 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 principál. 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 principálem, který „deleguje“ vládu.

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)

7 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.”

8 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.

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 užítku jiného subjektu (neinformovaného) a původce nenese následky svého působení (viz Soukupová a kol., 1996). V politických procesech (u netrzního 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.⁹ 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 držet původního významu, rozšířme jej pouze o konstatování, že za morální hazard je v netrzním rozhodování pokládáno takové jednání (chování), kde nejen že dochází ke zneužití informační převahy, ale i například k podlehnutí tlaku zájmových skupin či neschopnosti získat nové, či využít stávající informace.

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 byrokracii „nezničitelnou“. Informační asymetrie je zafixována dočasností vlády v rámci volebního cyklu a „věčnosti“ 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.¹⁰

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 si můžeme 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

9 Rent-seeking behaviour překládáme jako chování vedoucí k získávání či dobývání renty. V netrzním rozhodování se jedná o snahu politiků maximalizovat svůj vlastní užitek.

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

strukturou, ve které navíc platí „pravidla negativního výběru,“¹¹ 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 zaostávají¹² a vzniklý 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, nebo 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 pak 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, politikologie, historie, geografie, sociologie a psychologie – tím se regulace stává multi-disciplinární veličinou. Tato širší pohledů na regulaci nám umožňuje rozlišit tři významy regulace, uspořádané 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.
- Regulaci jako specifickou formu vládnutí, kde pomocí souboru autoritativních pravidel kontrolovaných samostatnými agenturami se dosahuje prosazení shody při řešení ekonomických problémů.

11 F. A. Hayek (1990) v 10. kapitole s příznačným názvem „Proč se ti nejhorší dostávají nahoru“ uvádí tři hlavní důvody, které mnohou platit pro každou hierarchickou strukturu:

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

Problémem negativnímu výběru v hierarchických strukturách se zabýval 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, kteří jsou inteligentnější – a tudíž nedokáže je rozlišit, a tím je „nevolí“.

12 Podle údajů MPSV ČR byly mzdy v soukromém sektoru o více než 12 % vyšší než v sektoru veřejném.

V dalším textu se budeme zabývat regulací na pomezí mezi druhým a třetím významem.

Regulaci můžeme dělit na: *ekonomickou regulaci*, která ovlivňuje tržní rozhodování, *sociální regulaci*, která chrání veřejné zájmy (například zdraví, bezpečnost) a *administrativní regulaci*, což jsou písemnosti a úřední formality, pomocí nichž státní orgány shromažďují informace a zasahují do jednotlivých hospodářských rozhodnutí. V současné době je v evropském kontextu odhadován podíl sociální regulace na všech regulačních opatření kolem 80 %. 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 – výrobců i spotřebitelů, na ochranu životního prostředí, na podporu šíření informací s cílem odstranění informační asymetrie, 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 zejména vytvořením žádoucího a funkčního informačního systému a právního řádu chránícího práva jak výrobců tak i spotřebitelů.

Ve svém nejznámějším článku z roku 1971 Stigler položil základ současnému chápání regulace tím, že si položil zásadní otázku: Kdo má z regulace prospěch? Odpovědi doplnil do té doby převažující teoretické koncepty o nový, zatím neobjevený přístup. K pojetí regulace ve veřejném zájmu¹³ a regulace v zájmu regulátora¹⁴ 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

13 Toto obecně přijímané vysvětlení je součástí převážné části standardních učebnic ekonomie, například i v Samuelsonově Ekonomii vychází z Pigouova pojetí.

14 První, kdo na tento problém upozornil, byl G. Tullock (1965).

asymetrie 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,¹⁵ 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 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, Cave, 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 „regulatory capture“ (viz Stiegler, 1971; Peltzman, 1976; Peltzman, 1989; Becker, 1983 a jiní).¹⁶ Teorie založené na deskripci zájmů vykládá Chicagská škola¹⁷ 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, která jednak pracuje s modelem zastupování a tím i s problémy asymetrických informací a morálního hazardu při regulování a jednak 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. Ogas (2002) poskytl srovnání různých systémů regulace pro odlišné skupiny zemí – kontinentální Evropu a Anglosaské země. V teorii regulace se také projevuje vliv nové institucionální ekonomie a především teorie transakčních nákladů (viz Allen, 1991).

15 O užitkové funkci byrokrata ve výše uvedeném smyslu psal jako první Niskanen (1971).

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

17 V evropském kontextu se v souvislosti s regulací mluví někdy i o Toulouské škole reprezentované zejména Laffontem (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 Stiegler, 1971, Peltzman, 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 zvyhodňují zájmy výrobců. Jak zdůrazňuje Laffont (2000), 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 (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, které nepřiměřená regulace způsobuje, a nákladech ekonomických subjektů se této regulaci podrobit. Hopkins (1996) a Hahn (1998) se pokouší o odhad nákladů regulace.

2. Data a měření

V této kapitole nejprve charakterizujeme zdroje dat týkající se byrokracie a později se zaměříme na regulaci. V úvodu si položíme otázku: lze rozsah byrokracie měřit? Bude-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.

Například 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.

Tabulka 2

Přehled zdrojů dat regulace

Institute	Název publikace či výzkumu a obsah hodnocení
Business Environment Risk Intelligence (BERI)	Business Risk Servis Composite Score – index politického rizika (možnost politické změny), index rizika „provozu“ (podmínky fungování firmy), faktor úhrady a repatriace
CIVICUS	Index občanské společnosti – struktura, hodnoty (demokracie, transparentnost, tolerance...), prostředí (politický a společensko-hospodářský kontext), dopad (vliv na veřejnou politiku)
Economist Intelligence Unit (EIU)	Country Report – politická scéna, hospodářská politika, domácí ekonomika, trendy v odvětvích a zahraničním obchodě Hodnocení rizika investice – měnové riziko, bankovní riziko, politické riziko a strukturální riziko Business Environment Ranking – politické prostředí, makroekonomické prostředí, tržní příležitosti, politika svobodného podnikání a konkurence, politika zahraničních investic, zahraniční obchod, daně, finance, trh práce a infrastruktura
Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)	Transition report – vybrané makroekonomické ukazatele, ukazatele strukturální změny, ukazatele transformace, kvalitativní a institucionální vývoj v oblastech liberalizace a privatizace, podmínek podnikání a konkurence, finančního sektoru a sociální reformy
Heritage Foundation	Index of Economic Freedom – 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
International Institute for Management and Development (IMD)	World Competitiveness Yearbook – ekonomická výkonnost, efektivita vlády, efektivita podniků, infrastruktura
OECD	Multi-country Business Survey Database – kvalita regulace, kvalita regulatorní administrativy, odhady administrativních nákladů související s regulací zaměstnanosti, prostředí a daní
Political Risk Service Group (PRSG)	International Country Risk Guide System – finanční riziko, politické riziko, ekonomické riziko
PriceWaterHouseCoopers (Kurzmann Group)	Opacity Index – míra korupce, stav legislativy, efektivnost makroekonomické hospodářské politiky, stav řízení a kontrola firem, míra regulace
Světová banka (WB)	Doing Business – rozsah, složitost a náklady spojené se zahájením a ukončením podnikání, podmínky udělování povolení, regulace zaměstnanosti, registrace vlastnictví, získávání úvěru, ochrana investorů, platba daní, regulace zahraničního obchodu, vynutitelnost smluv
Světová banka a EBRD	Business Environment and Enterprise Performance Survey – problémy podnikání, neoficiální platby a korupce, zločin, regulace a byrokracie, clo a daně, trh práce, financování firem, právo a soud, infrastruktura

Světová banka	Governance Matters – demokracie, politická stabilita, výkonnost vlády, kvalita regulace, právní řád, kontrola korupce
Světová banka	Enterprise Survey – vnímání investičního prostředí v oblastech: byrokracie, korupce, soudy, zločin, finance, šedá ekonomika, infrastruktura, inovace, zaměstnání, daně a obchod
Světové ekonomické fórum (WEF)	Global Competitiveness Report – 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

Jiné instituce zjišťují rozsah byrokracie tím, že se firem ptají, kolik času tráví jejich senior manažeři vyjednáváním se státními úředníky (kvůli interpretaci zákonů a nařízeních či kvůli získání či udržení přístupu k veřejným službám). Jedná se o WEF ve své zprávě o konkurenceschopnosti, WB a EBRD v průzkumu Business Environment and Enterprise Performance Survey a WB v průzkumu Enterprise Survey. Třetí zmíněný průzkum ještě do byrokracie přidává otázku, zda firmy souhlasí s tvrzením, že interpretace vládních nařízeních, které ovlivňují jejich podnikání, státními úředníky jsou konzistentní a předvídatelné.¹⁸

Co se týče regulace, ve všech zdrojích je chápána jako jakákoliv intervence státu prostřednictvím zákonů, nařízeních či jiných administrativních opatření. Jelikož regulace jako taková zasahuje téměř do všech ekonomických činností, průzkumů, které se těmto tématům věnuje, je velká škála. Tyto průzkumy stojí jak na tvrdých, měřitelných údajích, tak i na měkkých datech a tedy dotazování respondentů. Tabulka 2 uvádí přehled vybraných institucí, provádějících výzkum v oblasti regulace, včetně stručné charakteristiky přístupu.¹⁹

3. Charakteristika regulace v zemích EU

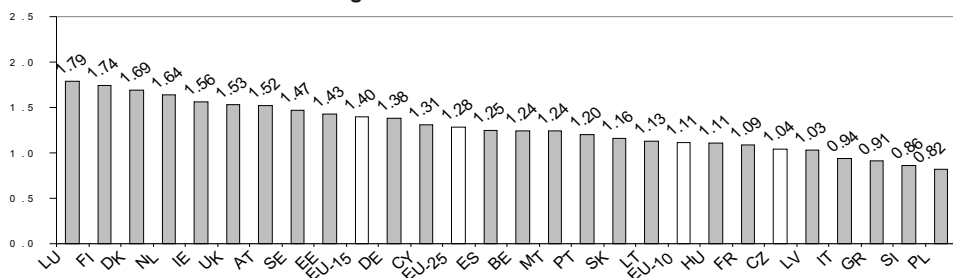
Při hodnocení institucionální kvality jsme v minulosti vycházeli zejména z materiálů Světové banky projektu Governance Matters, který jednotlivé země hodnotí podle několika složek institucionální kvality – demokracie, politické stability, efektivity vlády, kvality regulace, právního řádu a korupce. Na základě tohoto projektu jsme institucionální kvalitu

18 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 při 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.

19 Celý text, popisující podrobně jednotlivé zdroje, je k dispozici na www.ces.vsem.cz jako WP CES VŠEM 8/2006.

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 logickým důsledkem tohoto záměru. Domníváme se, že je to právě regulační kvalita, která omezováním tržní svobody vytváří mnohde bariéry pro růst a konkurenceschopnost. Je zajímavé, že rozdíl mezi nejlepším a nejhorším hodnocením v celém souboru zemí EU-25 je u kvality regulace druhý nejnižší ze všech šesti ukazatelů projektu Governance Matters a je nižší než jedna (0,97). Menší rozdíl je jen u ukazatele demokracie (0,62). 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, dostaneme situaci ilustrovanou obrázkem 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.

3.1 Index kvality regulačního prostředí

Při hodnocení kvality regulačního prostředí jsme přistoupili k pokusu zformulovat vlastní přístup ve formě Indexu kvality regulačního prostředí CES. Index je zpracován z dostupných podkladů pro všechny země EU v roce 2006, je navíc zpětně počítán pro rok 2002 a měl by být pravidelně aktualizován. Zároveň by se měl stát základem pro Souhrnný index institucionální kvality CES se stejnými ambicemi. Tabulka 3 poskytuje přehled jednotlivých ukazatelů, které byly při sestavování indexu použity.

Podnětem pro sestavení vlastního indexu byla snaha zhodnotit kvalitu regulačního prostředí jednotlivých zemí Evropské unie. Údaje pro sestavení indexu vychází 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).

Tabulka 3

Přehled použitých ukazatelů

IMD	Efektivita vlády	Institucionální rámec	právní rámec, rozhodování vlády, transparentnost, byrokracie, přizpůsobivost vládní politiky
		Společenský rámec	spravedlnost
		Fiskální politika	vyhýbání se platbě daní
		Obchodní legislativa	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
	Podniková efektivita	Finance	transparentnost finančních institucí, bankovní a finanční služby, bankovní regulace
WEF	Instituce	nezávislost soudů, vlastnická práva, zvýhodňování subjektů při vládním rozhodování, zátěž vládní regulace, efektivita zákonodárných orgánů	
	Efektivita trhu	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)

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 efektivita a podnikové efektivita a ze Světového ekonomického fóra zejména z oblastí institucí a efektivita trhu. Hodnoty jednotlivých ukazatelů byly v obou případech převedeny na procentuální vyjádření, z nichž byl vypočten průměr, který představuje Index kvality regulačního prostředí 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 a to mimo Malty, Kypru, Litvy a Lotyšska. Za rok 2002 nebyla v publikaci WEF uvedena data pro Lucembursko, Maltu a Kypr, tudíž údaje jsou pro tyto země zkrácené.

Uvedené hodnoty (viz tabulka 4) Indexu regulační kvality CES v letech 2002 a 2006 zemí EU-25 komplexně hodnotí kvalitu regulace a poukazují 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 2006 a Finsko vystřídalo Dánsko. Nejhůře 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 1,0 bodu) snížil, což u měkkých dat představuje zanedbatelný rozdíl.

Tabulka 4
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
oDK	71,88	3	74,78	1	2,89	-2
EE	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	

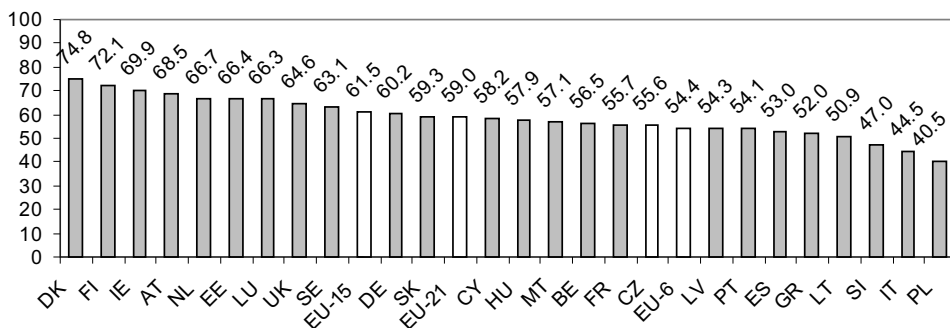
Pramen: IMD (2002, 2006), WEF (2002, 2006), vlastní konstrukce

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 skandinávského a anglosaského kapitalismu, na devět je doplňuje Estonsko, jako jediný představitel zemí EU-10. Jsou to Dánsko, Finsko, Irsko, Rakousko, Nizozemí, 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-10. 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 vystarovalo výrazně směrem k nejlépe hodnoceným zemím. Česká republika, jejíž hodnoce-

ní 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 středomořským.

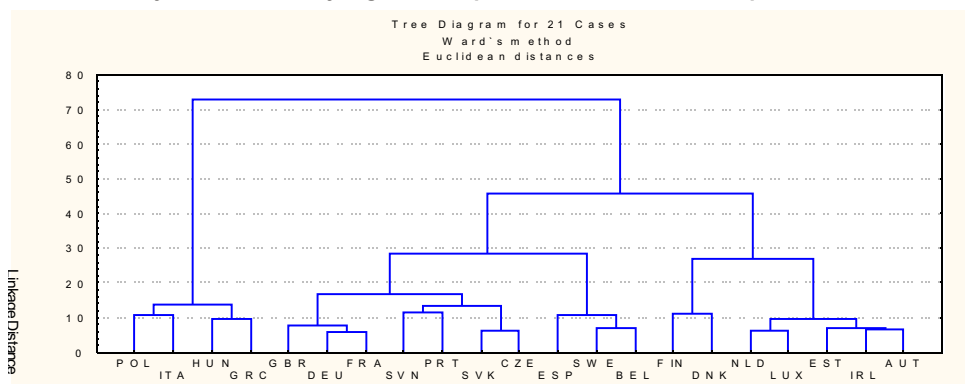
Zaměření se na dynamiku změn souvisí se třetím zjištěním. Z tohoto pohledu je možno konstatovat, že země EU-10 postupně dohánějí země EU-15. Kladný posun Indexu kvality regulačního prostředí CES mezi lety 2002 až 2006 u zemí EU-10 o 2,61 je ještě umocněn poklesem tohoto indexu u zemí EU-15 o -1,13, což 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 poznamenání stále se zlepšující postavení Estonska, které ač 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 4. Situaci v roce 2006 ukazuje obrázek 4.

Obrázek 4
Index regulační kvality CES v roce 2006



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

Obrázek 5
Shluková analýza Indexu kvality regulačního prostředí CES v roce 2006 pro EU-21



Poznámka: Schéma stromu pro 21 případů, Wardova metoda, Euklidovské vzdálenosti. Na vertikální ose je zobrazena možná vzdálenost vazeb.

Pramen: CES, Index kvality regulačního prostředí 2006, vlastní úprava

Na základě propočtů indexu regulační kvality CES za rok 2006 můžeme pomocí shlukové analýzy vymezit shluky odpovídající kvalitě regulace a porovnat do jaké míry korespondují se shluky souhrnné institucionální kvality (viz obrázek 5).

Tabulka 5

Souhrnný index regulační EU-25 za rok 2006 ve shlucích

Shluk 1	Shluk 2	Shluk 3	Shluk 4	Shluk 5
PL, IT, HU, GR	GB, DE, FR, SV, PT, SK, CZ	ES, SW, BE	FI, DK	NL, LU, IE, EE, AT

Pramen: CES, Index kvality regulačního prostředí 2006, vlastní úpravy

Vytvořené shluky ukazují na jiné rozdělení z hlediska regulační kvality oproti souhrnnému indexu institucionální kvality, i když tyto rozdíly nejsou výrazné. Za největší rozdíl lze považovat rozdělení skupiny zemí, které v oblasti institucionální kvality tvoří jeden shluk – Velká Británie, Irsko, Německo a Rakousko do zcela odlišných shluků v oblasti kvality regulace. Rovněž pohyby zahrnutých transformujících se ekonomik (např. Maďarska) nejsou zanedbatelné. Z tohoto důvodu jsme se zaměřili na hledání rozdílů v regulaci detailnějším pohledem na jednotlivé komponenty regulační kvality. Vycházeli jsme přitom ze snahy postihnout tuto kvalitu pomocí principů regulace s tím, že ke každému principu vyhledáme příslušné hodnocení, a ze snahy najít souvislosti s možnou byrokratickou zátěží.

3.2 Analýza regulace na základě 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,²⁰ které jsou podle Better Regulation Commission (2005) stanoveny jako proporcionalita, odpovědnost, konzistence, transparentnost a 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. Zaměříme se v dalším textu na možná měření spolu se snahou zjistit, jak se tyto principy projevují v zemích EU-25. Výběr ukazatelů k hodnocení a jejich vnitřní náplň ukazuje tabulka 6.²¹

20 Použitý přístup pěti principů regulace není jediným způsobem, jak k regulaci přistupovat. Za všechny další zmiňme alespoň přístup vymezující těchto šest principů: nezbytnost, efektivnost, proporcionalita, transparentnost, odpovědnost a konzistentnost. Námí použité dělení je však nejčastěji akceptováno. Pramen šesti principů regulace: A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, Government Publication, Dublin January 2004, staženo 12. února 2007 z www.bettergov.ie.

21 Vybírali jsme z více než padesáti možných ukazatelů z přístupů WEF a IMD.

Tabulka 6
Principy a jejich ukazatele

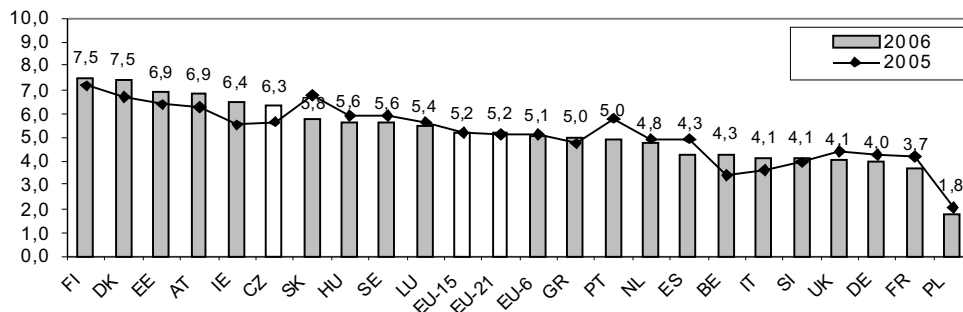
Princip	Ukazatel	Pramen ²²
Proporcionalita	Intenzita regulace	IMD
Odpovědnost	Kvalita informací o změnách v politice a regulaci	WEF
Konzistence	Přizpůsobivost hospodářské politiky	IMD
Transparentnost	Transparentnost	IMD
Cílovost	Snadné podnikání jako konkurenční výhoda	IMD

Pramen: IMD, WEF , vlastní úprava

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, chápaná jako zabraňování konkurenci, hodnocena co nejlépe. Hodnocení intenzity regulace podle IMD ukazuje obrázek 6.

Obrázek 6
Intenzita regulace



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

Obrázek 6 znázorňuje intenzitu regulace v zemích EU-21 mezi lety 2005 a 2006. Jelikož nejsou pro ukazatele ze zdroje IMD dostupné údaje pro Litvu, Lotyšsko, Maltu a Kypr, jako agregáty používáme EU-21 a EU-6. Hodnocení intenzity regulace je zajímavé ze dvou pohledů. Tím prvním je skutečnost, že průměrné hodnocení všech tří za-

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

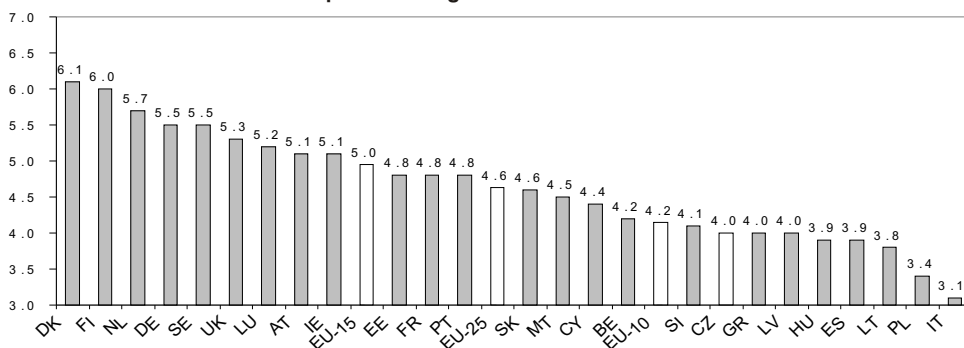
hnutých průměrů je v podstatě stejný: u EU-21 a EU-15 se rovná 5,2 bodů u EU-6 je rovno 5,1. Intenzita regulace tedy nerozděluje země EU na staré a nové. Za hlavní důvod této rovnosti můžeme asi považovat skutečnost, že transformační procesy postkomunistických zemí byly z větší části procesy deregulačními 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 konkurence hodnocena nad šest bodů, se v hodnocení mezi roky 2005 a 2006 zlepšily. Hodnocení České republiky je v tomto případě pozitivní; jsme součástí nejlepší skupiny, ale z postkomunistických zemí nás předhání Estonsko.

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. Zvolený ukazatel, kterým je schopnost vládní byrokracie dostatečně včas a kvalitně informovat o změnách v regulaci, ukazuje následující kvalitativní hodnocení (viz obrázek 7).

Obrázek 7

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)

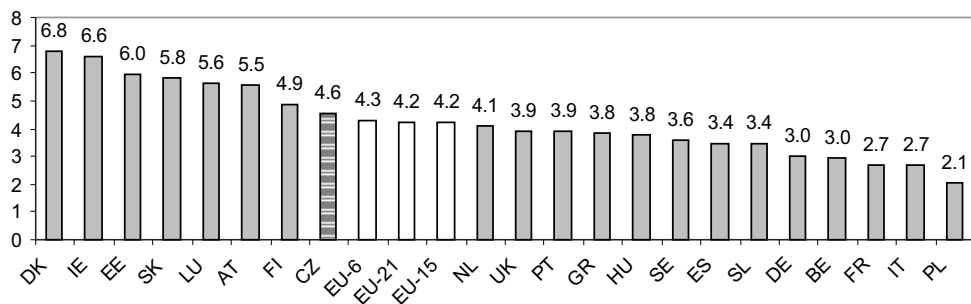
Otázky odpovědnosti jsou mnohem více než s kvalitou regulace spojeny s kvalitou fungování byrokratického aparátu jednotlivých zemí a tím i spíše s hodnocením celkové institucionální kvality. Skutečnost, že v modelu zastupování jsou byrokraté vystaveni pokušení zneužít informační asymetrie, vytváří výrazné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi na jedné straně a na druhé straně odpovídá do značné míry i modelům rozlišujícím kapitalistické ekonomiky podle typů na typ skandinávský, kontinentální, anglosaský a jihoevropský. Zejména vliv zemí jihoevropského modelu (Itálie, Španělsko, Řecko, Portugalsko) ovlivňuje 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 a jakákoliv nová opatření vychází z již existující regulace. Regulační orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně a aby jejich opatření mohla vyhovovat požadavku konzistence, je vyžadována obecná přizpůsobivost hospodářské politiky, nebo tato přizpůsobivost jednoznačně hodnotí kvalitu regulujících subjektů.

Obrázek 8

Přizpůsobivost hospodářské politiky v roce 2006



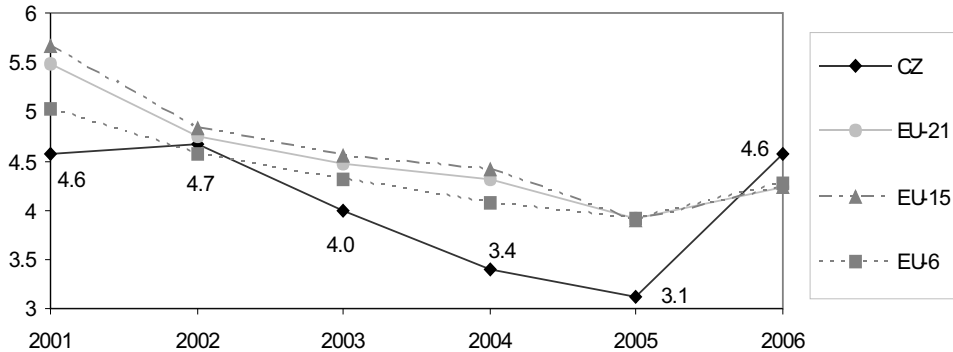
Poznámka: 0 = vláda nikdy nepřizpůsobuje politiku změnám v ekonomickém prostředí, 10 = vláda vždy přizpůsobuje politiku změnám v ekonomickém prostředí.

Pramen: IMD, 2006

I při vědomí, že ukazatel přizpůsobivosti hospodářské politiky 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 regulace stává jedním z nejdůležitějších hospodářsko-politických nástrojů. Rovněž již zmiňovaný proces transformace postkomunistických ekonomik chápáný jako proces deregulace jen podporuje výše uvedenou myšlenku. Hodnocení konzistence, chápáno v tomto kontextu jako přizpůsobivost hospodářské politiky, ukazuje obrázek 8.

V komentáři k obrázku 8 je možno konstatovat, že přizpůsobivost a tím i konzistence regulace je v celé EU hodnocena poměrně negativně. Nepřesáhne-li hodnocení na škále 0-10 bodů ve sledovaném roce u EU-15 průměrnou hodnotu pěti bodů, pak je toto hodnocení nasnadě. Velmi zajímavě také působí srovnání tohoto ukazatele mezi EU-15 a EU-6. Ukazuje se totiž, že jsou to právě nové země EU, které relativně úspěšnou transformací svých ekonomik 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. Česká republika s hodnocením 4,57 bodů se nachází jak nad průměrem EU-15, tak i EU-6 a v celkovém ratingu 21 zemí EU zaujímá osmé místo. K tomuto postavení jsme se však dostali až v posledním hodnoceném roce, jak ukazuje obrázek 9.

Obrázek 9

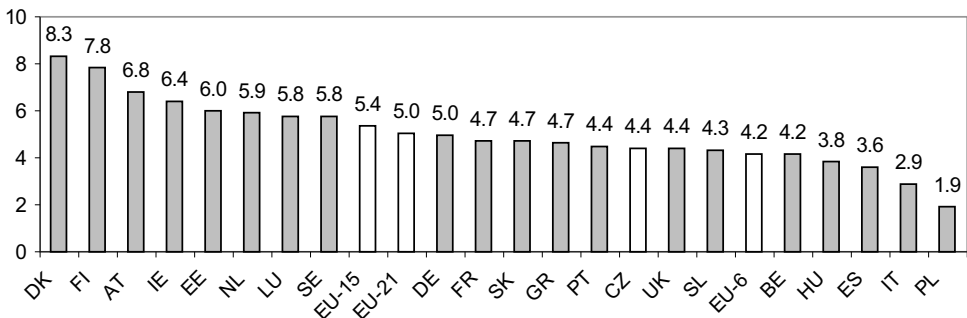
Vývoj přizpůsobivosti hospodářské politiky v letech 2001–2006

Pramen: IMD (2001–2006)

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. Hodnocení tohoto principu regulace ukazuje obrázek 10.

Obrázek 10

Transparentnost regulace v roce 2006

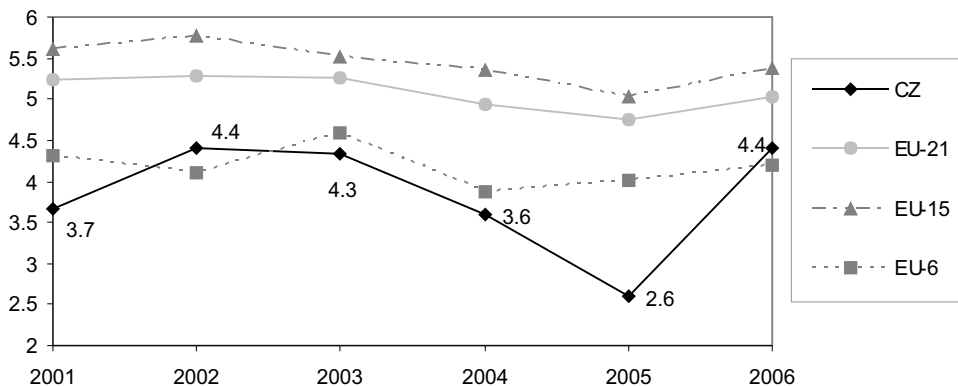
Poznámka: 0 = vláda neoznamuje jasně své záměry veřejnosti, 10 = vláda vždy jasně o svých záměrech informuje veřejnost.

Pramen: IMD (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 činí 5,37), popřípadě Finska s bodovým ziskem 7,82 v roce 2006.

Je zajímavé, že se opět jedná o dvě země skandinávského 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. Hodnocení v jednotlivých letech 2001–2006 však ukazuje, že je to situace spíše výjimečná (viz obrázek 11).

Obrázek 11
Vývoj transparentnosti regulace v letech 2001–2006

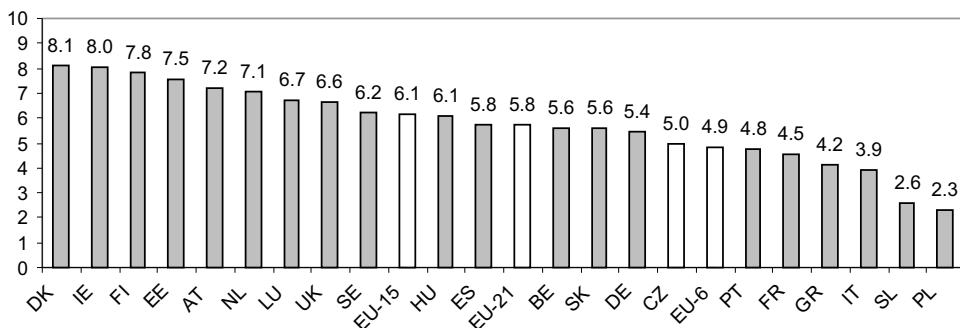


Pramen: IMD (2001–2006)

Cílovost

Princip cílovosti regulace by se měl soustředit na řešení konkrétního problému, s přesně definovaným cílem a vedlejší dopady by měly být minimální. Regulace by tak měla 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. Pro charakteristiku cílovosti jsme zvolili ukazatel snadnosti podnikání a hodnocení znázorňuje obrázek 12.

Obrázek 12
Snadné podnikání jako konkurenční výhoda v roce 2006



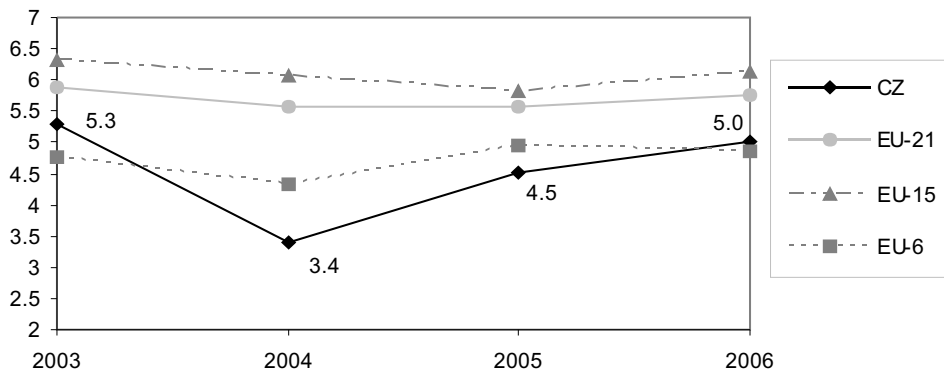
Poznámka: 0 = snadnost podnikání není konkurenční výhodou ekonomiky, 10 = snadnost podnikání je konkurenční výhodou ekonomiky.

Pramen: IMD, 2006

Vzhledem k tomu, že se zabýváme regulací v kontextu konkurenceschopnosti, hodnocení na základě principu cílovosti spojujeme s konkurenční výhodou. Podporovat konkurenceschopnost cílenou racionalizací regulačních opatření, snahou nebránit spontánním tržním silám a zaměřit se jen na skutečně potřebné regulace je tedy výrazem skutečně racionální regulační politiky. Obrázek 13 ukazuje vývoj tohoto ukazatele v dostupné časové řadě 2003–2006.

Obrázek 13

Vývoj ukazatele snadné podnikání jako konkurenční výhoda v letech 2003–2006



Pramen: IMD (2003–2006)

Při analýze obrázku 10 jsou pozoruhodné následující skutečnosti. Za prvé, existuje dlouhodobě udržovaný rozdíl mezi EU-15 a EU-6 s rozdílem přibližně 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). V souhrnu můžeme 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 (hodnocení 4,52), Itálie (3,91), Portugalsko (4,76) a Řecko (4,15) – s výjimkou Francie země jihoevropského modelu kapitalismu.

3.3 Dílčí závěry: regulace

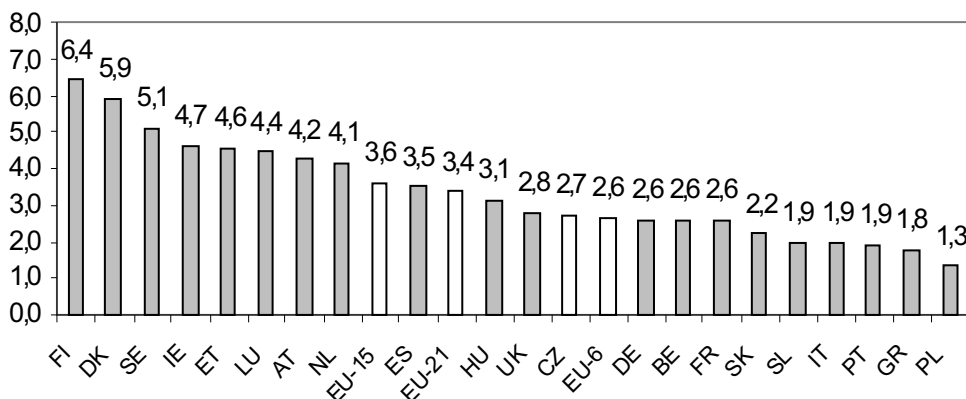
Z analýzy principů správné regulace vyplývají dva dílčí závěry. Tím prvním je konstatování o nezbytnosti zkvalitňování regulace v České republice ve smyslu výše uvedených principů a to alespoň na úroveň průměrného hodnocení EU-15. Této výzvě se na cestě mezi skutečně vyspělé evropské země asi stěží vyhneme. Tím druhým, a z hlediska konkrétního zaměření hospodářské politiky významnějším, je poznání, že regulační principy lze rozdělit na ty, které souvisí s obecným přizpůsobením hospodářské politiky v rámci ekonomické transformace (tam je role vlády z velké části dána) a kde se jedná o proces deregulace (nazveme ji systémovým přizpůsobením či systémovou změnou),

a na ty, které se prosazují v podmínkách modelu zastupování, tj. 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. V současné době již ukončené transformace²³ se tak nejzávažnějším problémem kvality regulace jeví byrokratické bariéry, které vyplývají z již zmíněného modelu zastupování a jsou důsledkem kvality byrokratického aparátu.

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) – viz obrázek 14.

Obrázek 14
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 skandinávského modelu kapitalismu. Země hodnocené v intervalu mezi čtyřmi a pěti body jsou země buď inklinující k skandinávskému 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,

23 Vycházíme z přesvědčení, že transformační proces skončil přijetím České republiky do Evropské unie.

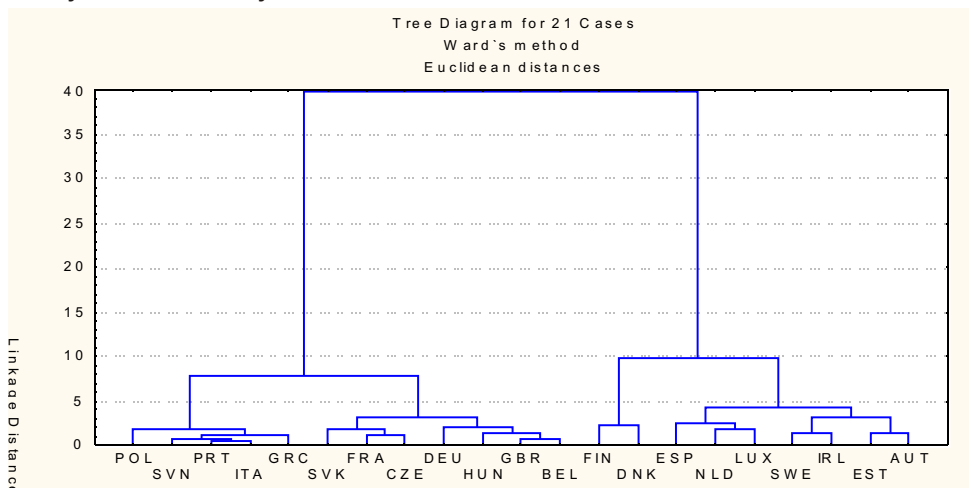
hodnocené v intervalu (2–3) jsou kromě již zmíněné Velké Británie rovněž Španělsko, Maďarsko, Česká republika, Německo, Řecko, Belgie a Francie, což vytváří zajímavou směsici zemí kontinentálního modelu se zeměmi, které by rády v tomto modelu zakotvily. Poslední skupinu tvoří země jihoevropského modelu kapitalismu: Itálie, Portugalsko, Řecko a ze zemí EU-10 Slovinsko. Toto rozdělení nás podle našeho názoru opravňuje použít toto hodnocení za základ celkového hodnocení byrokratického prostředí v jednotlivých zemích. Shluková analýza rozdělení víceméně potvrzuje (viz obrázek 12 a tabulka 7).

Tabulka 7
Kvalita byrokracie EU-21 za rok 2006 ve shlucích

Shluk 1	Shluk 2	Shluk 3	Shluk 4
PL, SL, PT, IT, GR	SK, FR, CZ, DE, HU, UK, BE	FI, DK	ES, NL, LU, SE, IE, EE, AT

Pramen: IMD (2001–2006)

Obrázek 15
Shluky EU-21 – kvalita byrokracie



Pramen: IMD (2001–2006)

Jaké jsou příčiny skutečnosti, že hodnocení České republiky je relativně nízké? Jsme hodnoceni nejen pod průměrem EU-15, ale i pod průměrem EU-21. Příčiny tohoto stavu můžeme rozdělit na dvě skupiny;²⁴ 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

24 V textu jsou použity materiály, které senátor Eduard Outrata připravil pro zasedání Sdružení Lípa ve dnech 16.–17. 4. 2004

byl založen velice vrchnostensky.²⁵ 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. Je zajímavé, že s podobnými problémy se potýkaly i vlády rakouské, které v devadesátých letech realizovaly výraznou reformu státní správy. Z postavení Rakouska na výše uvedeném grafu lze 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 zkvalitnění 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, protože úkolem byrokracie je příprava odborně fundovaných, politicky neovlivněných podkladů pro rozhodování. Objektivita je však založena i na zkušenosti, díky níž je možné rozlišit administrativní 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“²⁶ 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.
- Nепolitičnost a kolegiálnost.

První zásada vyplývá ze skutečnosti, že 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 rozdílů mezi správními a politickými rozhodnutími.

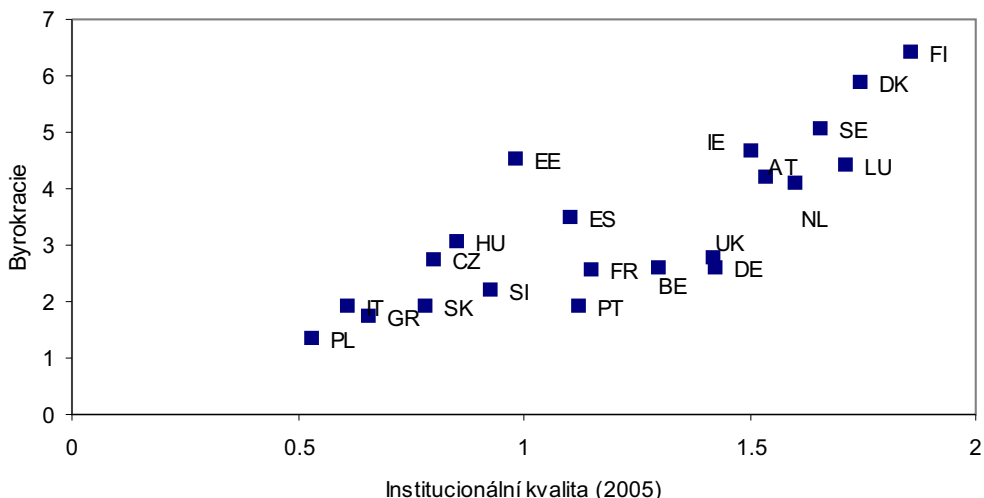
25 Vít Vilnas (1994) přirovnával rakouskou byrokracii k vojenské organizaci, v jejímž čele stojí císař jako vrchní velitel. Cituje také v této souvislosti výnos Josefa II. ze dne 13. prosince 1783: „Kdo z úředníků má na zřeteli pouze užitek či výnos ze své služby a obsluhu státu pokládá za vedlejší,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

26 Materiály pro zasedání Sdružení Lípa ve dnech 16.–17. 4. 2004.

Pro zásadu etiky by mělo platit, že etické jednání by mělo být jedním ze základních povinností. Možnost zneužití informační asymetrie, kdy se byrokracie nachází v postavení agenta, může vést až ke korupci. A konečně, byrokraté pracující ve státní správě by měli pracovat a jednat bez závislosti na svých politických názorech, řídit se pravidly a směnicemi platnými pro výkon jejich byrokratických funkcí. Současná složitost řešených problémů však často vyžaduje úzkou spolupráci mezi jednotlivými články státní správy, kterou může narušovat právě nekolegiálnost chápáná či vysvětlovaná jako resortismus. Obě tyto zásady jsou potřebné k tomu, aby výkon státní správy byl dlouhodobě konzistentní, předvídatelný. Obrázek 16 znázorňuje vztah byrokratické zátěže a institucionální kvality.

Obrázek 16

Vztah byrokracie a institucionální kvality



Poznámka: Korelační koeficient činí 0,81.

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

Základním východiskem pro hodnocení vztahu regulační kvality a byrokracie je souvislost mezi celkovou institucionální kvalitou a kvalitou byrokracie. Obrázek 16 zobrazuje vztah těchto veličin. Korelační koeficient ve výši 0,81 ukazuje na poměrně silnou pozitivní závislost mezi byrokracií a celkovou institucionální kvalitou. V zemi s velmi špatným institucionálním prostředím nemůže tedy existovat kvalitní byrokracie. Ještě silnější pozitivní vztah bychom získali při porovnání kvality regulace a byrokracie (korelační koeficient 0,85). To 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, nekvalitní regulace různými kanály podporuje neblahé bujení byrokracie.

Závěr

Analýzou kvality regulace a byrokracie v rámci hodnocení celkové institucionální kvality zemí EU-25 jsme dospěli k několika závěrům. Tím nejdůležitějším je poznání, že v mnoha ohledech, na rozdíl od celkové institucionální kvality, jsou země EU-8 srovnatelné se zeměmi EU-15. Je to způsobeno tím, že procesy transformace z centrálně plánovaných na tržní ekonomiky byly zároveň i výraznými procesy deregulace. Výrazně odlišná bývají hodnocení tam, kde je regulace vysvětlitelná aplikací modelu zastupování, a tím se dostává do spojení s kvalitou byrokracie.

Modely kapitalismu se v těchto souvislostech částečně překrývají. Výsledkem je na jedné straně jednoznačné oddělení jihoevropského modelu a na druhé straně prolnutí zbývajících tří modelů. Dynamika změn rozděluje země EU-8 na dvě skupiny; na ty, co dohánějí kapitalistickou Evropu jiného než jihoevropského modelu a mezi něž patří i Česká republika, a na ty, jež přešlapují na místě (Slovinsko, Maďarsko).

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 zaměřenou na odstranění byrokratických bariér reformou státní správy. 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 omezena schopností byrokracie dodržovat a vymáhat dohodnutá pravidla. Znamená to, že kromě aplikace projektů zdokonalování regulace, kterými se zabývá EU 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, ve zjednodušení byrokratických struktur a větší transparentnosti výsledků byrokratických rozhodnutí.

Literatura

- AIGINGER, K. 2006. The European Socio-Economic Model. Prezentace na kongresu European Economic Association a Econometric Society, Wien, 2006.
- AIGINGER, K.; GUGER, A. 2005. The European Socio-Economic Model. Differences to the USA and Changes over Time [Working Paper No. 266]. Wien : Österreichisches Institute Für Wirtschaftsforschung, 2005.
- ALLEMAN, J.; RAPPOPORT, J. 2005. Regulatory Failure: Time for a New Policy Paradigm. *Communications & Strategies*. 2005, no. 60, s. 105–121.
- ALLEN, D. W. 1991. What are Transaction Costs? *Research in Law and Economics*. 1991, no. 14, s. 1–18.
- AMABLE, B. 2003. *Diversity of Modern Capitalism*. 1st edition. Oxford : Oxford University Press, 2003. ISBN 0-19-926113-X.
- BALDWIN, R.; CAVE, M. 1999. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 1st edition. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- BALDWIN, R.; SCOOT, C.; HOOD, C. (eds.). *A Reader of Regulation*. 1st edition. Oxford : Oxford University Press, 1998.
- BEARDSLEY, S. C.; BUGROV, D.; ENRIQUEZ, L. 2005. The Role of Regulation in Strategy. *The McKinsey Quarterly*. 2005, no. 4, s. 49–59.
- BEARDSLEY, S. C.; FARRELL, D. 2005. Regulation That's Good for Competition. *The McKinsey Quarterly*. 2005, no. 2, s. 93–102.
- BECKER, G. 1983. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*. 1983, no. 3, s. 371–400.

- BENÁČEK, V. 1998. 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. 2005. Regulation - Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes. London : Better Regulation Commission, 2005. <http://www.brif.gov.uk>.
- BLAHA, Z. S.; DĚDEK, O. (eds.). 1995. *MacMillanův slovník moderní ekonomie*. 2. vyd. Praha : Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-205-0494-X.
- BERI. 2006. Business Risk Servis. Friday Harbor, Business Environment Risk Intelligence, 2006. <http://www.beri.com>.
- CES VŠEM. 2006. Průzkum kvality institucí a podnikatelského prostředí v České republice [Mimeo]. Praha : Centrum ekonomických studií VŠEM, 2006.
- CIVICUS. 2006. Civil Society Index. Johannesburg: Civicus, 2006. <http://www.civicus.org>
- CROZIER, M. 1964. *The Bureacratic Phenomen*. 1st edition. Chicago : University of Chicago Press, 1964.
- ČSÚ. 2005. Statistická ročenka ČR 2005. 1. vyd. Praha : Český statistický úřad, 2005. ISBN 80-250-1080-5.
- ČSÚ. 1997. Statistická ročenka ČR 1997. 1. vyd. Praha : Český statistický úřad, 1997.
- EUROSTAT. 2006. Government Finance Statistics. Brusel : Eurostat, 2006. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- EBRD. 2006a. Law in Transition Online 2006 – Focus on Central Europe. London : European Bank for Reconstruction and Development, 2006. <http://www.ebrd.com/country/sector/law>.
- EBRD. 2006b. Transition report 2006: Finance in transition. London : European Bank for Reconstruction and Development, 2006. <http://www.ebrd.com>.
- EIU. 2006. Country Reports. London : Economist Intelligence Unit, 2006. <http://www.eiu.com>.
- FRASER INSTITUTE. 2006. The Economic Freedom of the World: 2006. Annual Report. Vancouver, B.C. : Fraser Institute, 2006. <http://www.fraserinstitute.org>.
- GRANOVETTER, M. 1985. Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. 1985, no. 91, s. 481–510.
- GREGOR, M. 2005. *Nová politická ekonomie*. 1. vyd., Praha : Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1066-3.
- HAHN, R. W. 1998. Policy Watch: Analysis of the Benefits and Costs of Regulation. *Journal of Economic Perspectives*. 1998, no. 4., s. 201–210.
- HALL, P. A.; GINGERICH, D. 2005. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy. An Empirical Analysis [Discussion Paper No. 4]. Cologne : Max Planck Institute for the Study of Societies, 2005.
- HAYEK, F. A. 1990. *Cesta do otroctví*. 2. vyd. Praha : Academia, 1990. ISBN 80-200-0264-2.
- HERITAGE FOUNDATION. 2005. Index of Economic Freedom. Washington, DC : Heritage Foundation, 2005. <http://www.heritage.org/>.
- HOLMAN, J. 1999. *Dějiny ekonomického myšlení*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1999. ISBN 80-7179-238-1.
- HOPKINS, T. D. 1995. Regulatory Costs in Profile [Policy Study No. 132]. New York : Centre for the Study of American Business, 1995.
- HUDGINS, E. L. 1996. State Regulatory Measures. *Regulation*. 1996, no. 2, s. 25–34.
- IMD. 2006. World Competitiveness Yearbook 2006. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2006. <http://www.imd.ch>.
- IMD. 2005. World Competitiveness Yearbook 2005. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2005. <http://www.imd.ch>.
- IMD. 2004. World Competitiveness Yearbook 2004. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2004. <http://www.imd.ch>.
- IMD. 2003. World Competitiveness Yearbook 2003. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2003. <http://www.imd.ch>.
- IMD. 2002. World Competitiveness Yearbook 2002. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2002. <http://www.imd.ch>.
- IMD. 2001. World Competitiveness Yearbook 2001. Lausanne : International Institute for Management and Development, 2001. <http://www.imd.ch>.
- IMF. 2000. World Economic Outlook 2000. Washington : International Monetary Fund, 2000. <http://www.imf.org>.
- INTERNATIONAL COUNTRY RISK GUIDE SYSTEM. 2006. East Syracuse : Political Risk Service Group, 2006. <http://www.icrgonline.com>.

- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. 2005. 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, s. 1–28.
- KAUFMANN, D. 2004. 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. 1995. *Economics Politics – The Cost of Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press, 1995.
- KIRZNER, I. M. 1998. *Jak fungují trhy*. 1. vyd. Praha : Liberální institut, 1998. ISBN 80-902270-5-8.
- KURTZMANN GROUP. 2004. The Global Costs of Opacity. Boston : MIT Sloan Management Review, 2004. <http://www.milkeninstitute.org>.
- LAFFONT, J. J. 2000. *Incentives and the Political Economy of Regulation*. 1st edition. Oxford : Oxford University Press, 2000. ISBN 978-0-19-829424-5.
- LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. 1991. The politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture. *Quarterly Journal of Economics*. 1991, no. 4., s. 1089–1127.
- LAL, D. 1997. From Planning to Regulation: Toward a New Dirigisme. *Cato Journal*. 1997, no. 2, s. 211–227.
- LANE, J. E. 1993. *The Public Sector*. 1st edition. London : SAGE Publication, 1993. ISBN 0-8039-8819-2.
- LANE, J. E. 1997. *Public Sector Reform*. 1st edition. London : SAGE Publication, 1997. ISBN 0-7619-5367-1.
- MISES, L. V. 2002. *Byrokracie*. 1. vyd. Praha : Liberální institut, 2002. ISBN 80- 86389-22-7.
- NISKANEN, W. A. 1994. *Bureaucracy and Public Economics*. 1st edition. London : Edvard Elgar Publishing, 1994.
- NISKANEN, W. A. 1971. *A Bureacracy and Represenative Government*. 1st edition. Chicago: Aldine Press, 1971.
- OECD. 2003. Czech Republic. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003. Paris: OECD, 2003. <http://www.oecd.org>.
- OECD. 2002. Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Paris : OECD, 2002. <http://www.oecd.org>.
- OECD. 1997. Measuring Public Employment in OECD Countries. Paris : OECD, 1997. <http://www.oecd.org>
- OGUS, A. 2002. Comparing Regulatory Systems: Institutions, Processes and Legal Forms in Industrialised Countries [Working Paper No. 35]. Manchester : Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 2002.
- OLSON, M. 1965. The Logic of Collective Action. 1st edition. Cambridge : Harvard University Press, 1965. ISBN 0-674-53751-3.
- PARKER, D. 2002. Economic Regulation: a Review of Issues. *Annals of Public and Kooperative Economics*. 2002, no. 2, s.493–519.
- PELTZMAN, S. 1989. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Regulation. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989, no. 1, s. 1–41.
- PELTZMAN, S. 1976. Towards a More General Theory of Regulation. *Journal Law and Economics*. 1976, no. 2, s. 211–240.
- PIERRE, J. 1995. *Bureaucracy in the Modern State*. 1st edition. London: Edward Edgar Publishing, 1995.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. 2001. The Opacity Index. PriceWaterHouseCoopers, 2001. Dostupný z WWW: http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/doctos/opacityindex_full.pdf.
- REAGAN, M. D. 1987. *Regulation: The Politics of Policy*. 1st edition. Boston : Little Brown, 1987.
- SAPPINGTON, D. E. M. 1994. Principles of Regulatory Policy Design [Policy Research Working Paper No. 1239]. Washington, DC : World Bank, 1994.
- SAPPINGTON, D. E. M.; STIGLITZ, J. E. 1987. Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis & Management*. 1987, no. 4, s. 567–82.
- SHAFFER, B. 1995. Firm Level Response to Government Regulation: Theoretical and Research Approaches. *Journal of Management*. 1995, no. 3, s. 495–515.
- SCHWARZ, J. 1993. Public Choice [Dizertační práce]. Praha : VŠE, 1993.
- SOUKUPOVÁ, J. a kol. 1996. *Mikroekonomie*. 1. vyd. Praha : Management Press, 1996. ISBN 80-85943-17-4.

- SPENCE, D. B.; GOPALAKRISHNAN, L. 1999. The New Political Economy of Regulation: Looking for Positive Sum Change in a Zero Sum World [Working Paper No. 990415]. Austin : University of Texas, Graduate School of Business, 1999.
- SPĚVÁČEK, V. aj. 2002. *Transformace české ekonomiky – politické, ekonomické a sociální aspekty*. 1. vyd. Praha : Linde, 2002. 525 s. ISBN 80-86131-32-7.
- STIGLER, G. J. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971, no. 2, s. 3–21.
- STIGLITZ, J. 1998. Private Use of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. 1998, no. 2, s. 3–22.
- STŘEDNÍ PODNIKATELSKÝ SVAZ. 2007. Máme v ČR v roce 2006 kvalitní podnikatelské prostředí? *Komora.cz*. 2007, č. 12, příloha.
- TULLOCK, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. 1st edition. Washington, DC : Public Affair Press, 1965.
- VILNAS, V. 1994. Český státní úředník jako historické dědictví. *Lidové noviny*. 9. 11. 1994.
- VLÁDA ČR. 2006. Koncepce zlepšování regulace 2007–2013 [Mimeo]. Praha : Vláda ČR, 2006.
- VYMĚTAL, P.; ŽÁK, M. 2006. Instituce a výkonnost. *Politická ekonomie*. 2005, roč. 53, č. 4, s. 545–566.
- WORLD BANK. 2006. Doing Business. Washington, DC : World Bank, 2006. <http://www.doingbusiness.org/>.
- WORLD BANK. 2005. Enterprise Surveys. Washington, DC : World Bank, 2005. <http://www.worldbank.org>.
- WORLD BANK. 2006. Governance Matters V. Washington, DC : World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org>.
- WORLD BANK, EBRD. 2005. Business Environment and Enterprise Performance Survey. Washington, DC : World Bank, 2005. <http://www.worldbank.org>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2006. *Global Competitiveness Report 2006-2007*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2006.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2005. *Global Competitiveness Report 2005-2006*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2005.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2004. *Global Competitiveness Report 2004-2005*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2004.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2003. *Global Competitiveness Report 2003-2004*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2003.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2002. *Global Competitiveness Report 2002-2003*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2002.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2001. *Global Competitiveness Report 2001-2002*. 1st edition. London : Palgrave MacMillan, 2001.
- ŽÁK, M. 2000. Byrokracie a její chování v pojetí W. A. Niskanena. In ŠAROCH, S. (ed.). *Vybrané problémy ekonomické teorie a hospodářské politiky*. Praha : VŠE, 2000, s. 81–82. ISBN 80-245-0101-5.
- ŽÁK, M. 2003. Politické riziko a korupce v zemích usilujících o vstup do Evropské unie. In KADEŘÁBKOVÁ, A.; SPĚVÁČEK, V.; ŽÁK, M. (eds.). *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU*. Praha : Linde, 2003, s. 38–66. ISBN 80-86131-35-1.
- ŽÁK, M. 2004a. Politické riziko transformujících se ekonomik ve srovnání s EU. In KADEŘÁBKOVÁ, A.; SPĚVÁČEK, V.; ŽÁK, M. (eds.). *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky při vstupu do EU*. Praha : Linde, 2004, s. 50–69. ISBN 80-86131-49-1.
- ŽÁK, M. 2004b. Korupce v transformujících se ekonomikách. In KADEŘÁBKOVÁ, A.; SPĚVÁČEK, V.; ŽÁK, M. (eds.). *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky při vstupu do EU*. Praha : Linde, 2004, s. 70–88. ISBN 80-86131-49-1.
- ŽÁK, M.; KAVALIŘ, P. 2006. Kvalita správy. In KADEŘÁBKOVÁ, A. aj. *Ročenka konkurenceschopnosti České republiky 2005 – analýza*. Praha : Linde, 2006, s. 99–120. ISBN 80-86131-66-1.
- ŽÁK, M.; VYMĚTAL, P. 2006. Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU. *Politická ekonomie*. 2006, roč. 54, č. 5, s. 583–608.

BUREAUCRATIC CONSTRAINT OF THE QUALITY OF REGULATION

Lenka Gregorová, Institute of Economic Studies, Charles University in Prague, Opletalova 26, CZ – 110 00 Praha 1 (lenka.gregorova@seznam.cz); **Milan Žák**, Centre for Economic Studies, nám. I. P. Pavlova 3, CZ – 120 00 Praha 2 (zak@vsem.cz)

Abstract

The paper analyzes an important part of the institutional quality - regulation and studies relation between the regulatory environment and the bureaucratic barriers. The analysis is based on theoretical models of the comparative institutional economics. In the paper, we discuss possibilities of measurement and evaluation of regulation and bureaucracy. We compare the quality of regulatory environment in the EU-25 countries for which we construct specific index. Given principles of the good regulation we characterize basic determinants of the regulatory environment and we try to evaluate how these principles are fulfilled in countries of the EU-25. Additionally, we aim to evaluate the quality of bureaucracy. Finally, we study how the regulatory environment is related to the bureaucratic barriers.

Keywords

institutional quality, regulation, bureaucracy, models of capitalism

JEL Classification

G38, H11, H50