



## **Konkurenceschopnost veřejné správy ČR z pohledu Good governance Competitiveness of Public Administration from perspective of Good Governance in the Czech Republic**

Petr Hlínka

**Abstrakt:** Článek se zaměřuje na konkurenceschopnost veřejné správy České republiky podle indexů mezinárodní konkurenceschopnosti GCI a WGI. Dále autor rozebírá best practices dle současného konsensu teorie “good governance” a navrhuje dílčí zlepšení pro veřejnou správu České Republiky.

**Klíčová slova:** konkurenceschopnost veřejné správy, indexy mezinárodní konkurenceschopnosti GCI a WGI, teorie dobrého řízení, návrhy na zlepšení konkurenceschopnosti veřejné správy v ČR

**Abstract:** This paper focuses on competitiveness of public administration in the Czech republic measured by GCI and WGI international competitiveness indexes, the best practices analysis according to the current concensus of Good governance theory. Author gives some suggestions for improvement in the Czech Republic.

**Key words:** competitiveness of public administration, GCI and WGI international competitiveness indexes, Good governance theory, suggestions for the Czech Republic public administration competitiveness improvement

**JEL Classification:** H11

## I. Konkurenceschopnost veřejné správy v ČR podle indexu GCI

World Economic Forum (WEF) shromažďuje data za každou zemi ve spolupráci s lokálními partnery. Ve spolupráci s českým lokálním partnerem CMC Graduate School of Business přinesla shromážděná data České republiky v GCI indexu (Global Competitiveness Index) v "pilíři instituce" ze 144 sledovaných zemí v roce 2012 následující umístění:

Tabulka 1 GCI – pilíř Instituce v roce 2012

Pilíř Instituce a jeho jednotlivé subindexy	Dosažené skóre	Pořadí země (1-7)
<b>Celkově pilíř Instituce</b>	3,7	82
Subindex Vlastnická práva	4,1	76
Ochrana práv duševního vlastnictví	3,8	56
<b>Přerozdělování veřejných prostředků</b>	2,3	127
<b>Důvěra veřejnosti v politiky</b>	1,6	139
Nepravidelné platby a úplatky	3,8	74
Nezávislost justice	3,7	75
<b>Nadržování v rozhodování vládních úředníků</b>	2,4	123
<b>Plýtvání vládními výdaji</b>	2,4	119
<b>Břímě vládní regulace</b>	2,7	125
<b>Efektivita právního rámce při urovnávání sporů</b>	3,0	115
<b>Efektivita právního rámce při žalobách proti regulacím</b>	2,9	118
Transparentnost vládnutí	4,0	98
<b>Vládní služby pro zlepšení podnikatelského prostředí</b>	3,2	100
Hospodářské náklady na terorismus	6,5	5
Hospodářské náklady na zločin a násilí	5,4	43
Organizovaný zločin	5,4	62
Spolehlivost policie	3,8	92
<b>Etické chování firem</b>	3,4	115
Síla standardů v reportingu a auditu	4,9	51
Efektivita řízení firem	4,5	64
Ochrana zájmů malých akcionářů	4,1	79
Síla ochrany investorů (0-10, kde 10 je nejlepší)	5,0	80

Zdroj: *Global Competitiveness Report 2012-2013*. World Economic Forum [online]. [cit. 2013-11-10]. Dostupné z: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

Dle WEF si tedy Česká republika v oblasti institucí stála v roce 2012 velmi špatně. Celkově Česká republika obsadila 82. místo na světě, přičemž **v důvěře občanů v politiky obsadila ČR 139. místo ze 144 zemí!**

Situace je rovněž velmi vážná dle WEF v parametrech "**Nadržování v rozhodování vládních úředníků**", kde jsme se umístili na 123. místě, v "**Plýtvání vládními výdaji**", kde jsme na 119. místě, v parametru "**Břímě vládní regulace**", kde jsme na 125. místě anebo pro naši další analýzu v zajímavém parametru "**Vládní služby pro zlepšení podnikatelského prostředí**", kde jsme se jako Česká republika umístili na 100. místě ze 144 zemí.

V roce 2013 si Česká republika dokonce ještě pohoršila a stála si následovně:

**Tabulka 2 GCI – pilíř Instituce v roce 2013**

Pilíř Instituce a jeho jednotlivé subindexy	Dosažené skóre (1-7) a jeho meziroční změna	Pořadí země a její meziroční změna
<b>Celkově pilíř Instituce</b>	3,6 (změna o -0,1)	86 (změna o -4)
Subindex Vlastnická práva	3,9 (-0,2)	88 (-12)
Ochrana práv duševního vlastnictví	3,8	61 (-5)
<b>Přerozdělování veřejných prostředků</b>	<b>2,4 (+0,1)</b>	<b>117 (+10)</b>
<b>Důvěra veřejnosti v politiky</b>	<b>1,5 (-0,1)</b>	<b>146 (-7)</b>
Nepravidelné platby a úplatky	3,7 (-0,1)	81 (-7)
Nezávislost justice	3,8 (0,1)	68 (+7)
<b>Nadržování v rozhodování vládních úředníků</b>	<b>2,4 (0)</b>	<b>123 (0)</b>
<b>Plytvání vládními výdaji</b>	<b>3,4 (+1)</b>	<b>53 (+66)</b>
<b>Břímě vládní regulace</b>	<b>2,6 (-0,1)</b>	<b>135 (-10)</b>
<b>Efektivita právního rámce při urovnávání sporů</b>	<b>3,1 (+0,1)</b>	<b>115 (0)</b>
<b>Efektivita právního rámce při žalobách proti regulacím</b>	<b>2,7 (-0,2)</b>	<b>126 (-8)</b>
Transparentnost vládnutí	3,8 (-0,2)	98 (0)
<b>Vládní služby pro zlepšení podnikatelského prostředí</b>	<b>nesledováno</b>	<b>Nesledováno</b>
Hospodářské náklady na terorismus	6,4 (-0,1)	16 (-11)
Hospodářské náklady na zločin a násilí	5,0 (-0,4)	53 (-10)
Organizovaný zločin	5,0 (-0,4)	71 (-9)
Spolehlivost policie	3,9 (+0,1)	90 (+2)
<b>Etické chování firem</b>	<b>3,6 (+0,2)</b>	<b>109 (+6)</b>
Síla standardů v reportingu a auditu	4,8 (-0,1)	64 (-13)
Efektivita řízení firem	4,4 (-0,1)	88 (-24)
Ochrana zájmů malých akcionářů	3,9 (-0,2)	83 (-4)
Síla ochrany investorů (0-10, kde 10 je nejlepší)	5,0	84 (-4)

Zdroj: *Global Competitiveness Report 2012-2013. World Economic Forum [online]. [cit. 2013-11-10]. Dostupné z: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)*

Dle WEF si Česká republika v oblasti institucí v roce 2013 ještě pohoršila. Celkově Česká republika obsadila 86. místo na světě, přičemž **v důvěře občanů v politiky obsadila ČR 146. místo ze 148 zemí!**

Situace je rovněž velmi vážná dle WEF v parametrech **“Nadržování v rozhodování vládních úředníků”**, kde jsme se umístili na 123. místě, naopak ve srovnání s rokem 2012 jsme si velmi polepšili v **“Plytvání vládními výdaji”**, kde jsme nově na 53. místě (došlo ke zlepšení o 66 míst), stále velmi špatně jsme na tom ale v parametru **“Břímě vládní regulace”**, kde jsme na 135. místě. Dále se již bohužel nově neobjevuje v GCI indexu parametr **“Vládní služby pro zlepšení podnikatelského prostředí”**, nicméně parametry **“Přerozdělování veřejných prostředků”**, **“Efektivita právního rámce při urovnávání sporů”** nebo **“Efektivita právního rámce při žalobách proti regulacím”** zůstávají i nadále velmi nelichotivé.

Celkově za všechny pilíře, ze kterých je složen index GCI, se Česká republika posunula na 46. místo. Jak se píše v celkovém hodnocení České republiky, zůstávají vážné pochybnosti o kvalitě veřejných institucí. Je zde výslovně zdůrazněn parametr **Důvěra občanů v politiky**, který posouvá Českou republiku na 146. místo před předposlední Argentinu a poslední Libanon. Dále zde stojí, že se trochu zhoršilo makroekonomické prostředí vlivem rostoucího deficitu a dluhu, ačkoliv 55. místo stále řadí Českou republiku mezi stabilnější části Evropy. Český business je považován za relativně sofistikovaný a inovativní, upevňovaný silným přílivem nových technologií. **Konkurenceschopnost země by se posílila zlepšením vzdělávacího systému a zavedením větší flexibility pracovního trhu.**

Pro úplnost uvádím, že dalšími pilíři vedle pilíře inovací, které GCI sleduje, jsou následující pilíře:

- Infrastruktura
- Makroekonomické prostředí
- Zdravotnictví a základní vzdělání
- Vyšší vzdělání a trénink
- Efektivita na trhu zboží a služeb
- Efektivita na trhu práce
- Rozvoj finančního trhu
- Technologická připravenost
- Tržní velikost
- Obchodní vyzrálost
- Inovace

Současně je ze strany WEF zdůrazněna vzájemná provazba všech dvanácti pilířů. Například vysoké **Inovativní kapacity** ve 12. pilíři **nelze dosáhnout bez zdravé, vzdělané a zkušené pracovní síly** (pilíř 4. a 5.),  **která je adaptabilní na nové technologie** (pilíř č.9). Současně jsou velmi **důležité dostatečné zdroje financí pro R&D** včetně přístupu k venture kapitálu (pilíř č. 8) a **efektivní trh zboží, které umožní dostat nové inovace na trh** (pilíř č. 6).

U pilíře Obchodní vyzrálost je ze strany WEF vysoce vyzdvihována případná **existence klastrů**, které jsou chápány **jako geograficky koncentrované firmy a jejich doda-**

**vatelé v určitém sektoru**, jejichž existence posiluje efektivitu, přináší více příležitostí pro inovace v oblasti produktů a procesů a v neposlední řadě snižuje bariéry pro vstup nových firem. Nejmodernější strategie a techniky řízení se šíří do celého hospodářství a vedou k moderním a vysoce sofistikovaným obchodním procesům.

U pilíře Inovace je pak potřeba **dobrého přístupu k venture kapitálu a jiným formám financování** a s přihlédnutím k rostoucím tlakům na fiskální konsolidaci je rovněž potřeba odolat tlaku na snižování nákladů na výzkum a vývoj, neboť bez výzkumu nelze zajistit udržitelný růst do budoucna.

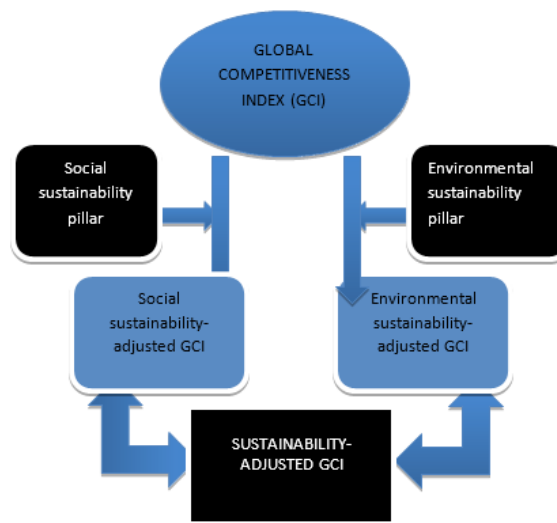
## 2. Konkurenceschopnost veřejné správy v ČR podle indexu GCI upraveného o trvalou udržitelnost

Speciální kapitola GCI je pak věnována pojmu “udržitelná konkurenceschopnost”, udržitelná sociálně a ekologicky. WEF doslova říká, že: “...sociální a enviromentální udržitelnost jsou stále významnějšími komponenty a komplementy výkonu hospodářství.”

WEF přitom definuje vztah mezi konkurenceschopností a enviromentální a sociální udržitelností následovně: “**Udržitelná konkurenceschopnost je soubor institucí, politik a faktorů, které zajišťují, aby národní ekonomika zůstala produktivní během delšího časového období, a současně zajišťují sociální a enviromentální udržitelnost.**”

Index GCI je upraven o trvalou udržitelnost dle níže uvedeného schématu:

### Struktura indexu GCI upraveného o trvalou udržitelnost



**Celkově ČR v měření GCI obsadila v roce 2013 46. místo a dosáhla celkového skóre 4.43** (Švýcarsko na 1. místě dosahuje skóre 5.67).

**Započítáme-li ale kritéria udržitelnosti, posouvá se skóre ČR pozitivně na úroveň 4.77** (1. místo obsazuje opět Švýcarsko s úrovní 6.77) a ČR opět předežene takové země jako jsou Turecko, Polsko, Panama, Azerbadžžán, Indonésie, Thajsko, Kuvajt, Španělsko, Chile a Čína.

### 3. Konkurenceschopnost veřejné správy v ČR podle indexu WGI

Pro lepší vyhodnocení relevantnosti GCI nám pomůže, projdeme-li si i jiné ukazatele mezinárodní konkurenceschopnosti.

Za pozornost stojí **ukazatel WGI** (Wikipedie, 2013), který dlouhodobě připravuje Světová banka. Tento ukazatel od roku 1996 měří 6 klíčových dimenzí vládnutí:

- **Veřejné mínění a zodpovědnost** (Voice & Accountability) – tento ukazatel slouží k měření politických, občanských a lidských práv (Mushtaq H. Khan, 2006)
- **Politická stabilita a bezpečnost** (Political Stability & Lack of Violence) – Mushtaq H. Khan jej popisuje jako měření pravděpodobnosti hrozeb vypuknutí násilí anebo pravděpodobnosti změn vlády včetně terorizmu
- **Efektivita vlády** (Government Effectiveness) – tento ukazatel, o kterém podrobněji v dalším textu, Mushtaq H. Khan popisuje jako měření kompetence byrokracie a kvality poskytování veřejné služby
- **Kvalita zákonů** (Regulatory Quality) – Mushtaq H. Khan uvádí termín Regulatory Burden, který popisuje jako měření frekvence výskytu netržních politik
- **Vláda zákona** (Rule of Law) – měří kvalitu vymáhání smluv, kvalitu policie, soudů a také pravděpodobnost výskytu zločinnosti a násilí
- **Potírání korupce** (Control of Corruption) – měří výkon veřejné moci pro zisk privátního subjektu včetně korupce a uchvácení moci státem.

Ukazatel je založen na 40 zdrojích dat, které připravuje 30 celosvětově působících organizací. I tento ukazatel, podobně jako GCI, slouží jako zdroj argumentů pro reformně naladěné vlády a jednotlivce z vládního a soukromého sektoru, kteří sdílí přesvědčení, že dobré řízení/vládnutí (Good governance) je klíčem k rozvoji.

WGI je kompilací vnímání velice různorodé skupiny respondentů zahrnujících názory firem, neziskových organizací, jednotlivců a veřejných činitelů. WGI nicméně čelí poměrně velké kritice, která zahrnuje:

- **Transparentnost** – mnoho použitých indikátorů není zveřejněno
- **Komplexnost** – příliš mnoho indikátorů činí WGI nepochopitelným a tedy neprůhledným
- **Nesystematičnost** – některé indikátory ignorují indikátory jiné, např. indikátor “Environmental regulations hurt competitiveness” ignoruje skutečnost, že celá řada otázek ze stejného zdroje, jako je tento indikátor (zdroj: the World Economic Forum Executive Opinion Survey), dává vysoká ohodnocení zemím s vysokou mírou ochrany životního prostředí
- **Absence teorie** dobrého řízení/dobrého vládnutí (**Good governance theory**) – za WGI není žádná teorie, která by politikům umožnila rozlišit mezi dobrým a špatným vládnutím. WGI neodpovídá na otázky typu: Kdy je daňová, pracovní a environmentální regulatorika potřebná a kdy už je přehnaná?
- **Skryté předsudky a náklonosti** – WGI dává nízké váhy průzkumům domácností a upřednostňuje průzkumy expertů a firem. Jako příklad kritikové uvádějí Gallup’s World Poll, jehož průzkum mezi občany na jejich vystavení zločinu má přidělenou nulovou váhu u indikátoru “Vláda zákona”, zatímco Global Insight Business Risk and Conditions a U.S. Commercial Business Information Provider mají u téhož indikátoru třetí nejvyšší váhu.
- **Nesrovnatelnost v čase a prostoru** – WGI sleduje indikátor “Potírání korupce” ve Východní Evropě a Centrální Asii na 23 variantách kombinací zdrojů, přičemž jen 4 páry zemí jsou srovnatelné
- **Nedostatek jasné koncepce** (Lack of conceptual clarity) – WGI má jen velmi omezenou použitelnost jako guide pro tvůrce politik.

Dle posledního dostupného měření z roku 2011 se dle **ukazatele WGI** umístila ČR následovně:

Tabulka 3 Index WGI v roce 2011

Měřený indikátor	Dosažený percentil (uvádí, kolik procent zemí se umístilo hůře)
Veřejné mínění a zodpovědnost	78 %
Politická stabilita a bezpečnost	88 %
Efektivita vlády	81 %
Kvalita zákonů	87 %
Vláda zákona	81 %
Potírání korupce	68 %

Zdroj: Country Data Report for Czech Republic, 1996-2012. The World Bank [online]. [cit. 2014-01-10]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c57.pdf>

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že lépe než ČR si u indikátoru “Efektivita vlády” vede pouze 19 % zemí, což by ČR při měření cca 200 zemí řadilo na 39. místo. Ve srovnání s indikátorem WEF Instituce, kde ČR za rok 2012 dopadla na celkovém 82. místě ze sledovaných 144 zemí, je to “velmi dobrý” výsledek.

Mezi další indexy, které stojí za pozornost a při podrobnější analýze by neměly být opomenuty, patří index IRIS, který sleduje tým Stephena Knacka z Marylandské university, indexy Business Inteligence a další.

## 4. Teorie “Dobrého řízení”

Co lze udělat, aby ČR dosáhla v konkurenceschopnosti veřejné správy lepšího výsledku?

Jednoduchá odpověď v podobě správného modelu vládnutí, který by posílil konkurenceschopnost ČR, tedy odpověď na otázku, jaká je ta správná “**good governance policy**” pro ČR, bohužel neexistuje. Existuje jen řada úvah na téma “good governance” s rozpornými závěry. Pokusím se tedy v dalším textu projít některé z nich a učinit smysluplné závěry.

### 4.1 Teorie Dobrého řízení podle Manuela Hindse

Začal bych úvahou Manuela Hindse na téma “**Reformy investičního klimatu**”, která zazněla v roce 2005 v Berlíně na konferenci Investment Climate, Growth, and Poverty (Manuel Hinds, 2005).

Manuel Hinds si klade otázku, jaké kroky musejí přijmout vlády rozvojových zemí (developing countries), aby následovaly trajektorii rychle se rozvíjejících zemí a na-



stoupily cestu hospodářského růstu. Jeho postřehy jsou dle mého soudu poučné i pro Českou republiku a její dilema, jak reformovat české instituce, aby došlo k posílení konkurenceschopnosti ČR a po 1,5 roce stagnace k nastartování hospodářského růstu. A to i vzhledem ke skutečnosti, že ČR není rozvojovou ale rozvinutou zemí.

Manuel Hinds se nejdříve zamýšlí nad změnou, kterou nazývá “Revolucí ve spojení” (Connectivity Revolucion, dále v textu i “Revoluce”). Kombinace zavedení počítačů, novinky v telekomunikacích a rychlý rozvoj dopravy způsobily nový jev, nový fenomén, který byl pravým důvodem nástupu globalizace ve světovém hospodářství. Tímto fenoménem je **“schopnost koordinace komplexních úkolů na velkou vzdálenost”**. Tento nový fenomén zcela přepisuje mapu “investičního klimatu” tak, jak ji rozvojové země znaly před touto revolucí.

### Jakou změnu Revoluce ve spojení přinesla?

Před nástupem této Revoluce existovaly v zásadě dva důvody, pro které zahraniční společnosti investovaly v rozvojových zemích. Za prvé se v rozvojových zemích investovalo proto, aby měl zahraniční kapitál přístup k nerostnému bohatství rozvojové země, které se do rozvinutých zemí vyváželo a měnilo ve zboží. V tomto případě nebylo investiční klima v rozvojové zemi až tak důležitým faktorem. Druhým důvodem bylo získat přístup na domácí trh rozvojové země, který byl silně chráněn proti zahraniční konkurenci.

Zatímco v prvním případě se investovalo i do zemí, které byly ve válce anebo do zemí s autoritářskými režimy s vysokou mírou kriminality (tedy s vysoce nepříznivým investičním klimatem), protože příjmy z těžby nerostných surovin náklady velmi nepříznivého investičního klimatu bohatě vyrovnaly, v druhém případě byla jistá stabilita země potřeba. Určitá stabilita za přítomnosti vysokých tarifních a netarifních opatření na ochranu domácího trhu rozvojových zemí stačila k tomu, že investoři investovali v prostředí, ve kterém náklady na výrobu byly mnohonásobně vyšší než v jiných zemích. Vysoká ochrana trhu umožnila tyto náklady kompenzovat vyššími cenami, takže investoři dosahovali i za podmínek drahých vstupů atraktivního zisku.

Je si ale třeba uvědomit, že vysoká ochrana vnitřního trhu a s ní spojená nekonkurenceschopnost zboží s vyšší přidanou hodnotou na mezinárodních trzích při rostoucí potřebě amerického dolaru na financování importu byla financována exportem primárních surovin. Ceny primárních surovin začaly ale na světových trzích v průběhu 80. a 90. let stagnovat nebo docházelo k jejich poklesu. Rozvojové země si v očekávání jejich opětovného růstu začínají půjčovat a to postupně tak dramaticky, že nejsou schopny dostát svým dluhovým závazkům, dochází k dluhovým krizím, které vedou k ukončení modelu vysoké ochrany domácích trhů a k jejich liberalizaci.

Nastupující “Revoluce ve spojení” pak osvobozuje firmy od potřeby výstavby produkčního řetězce na jednom stejném místě a umožňuje jim vyrábět každou komponentu produktu tam, kde je to nejlevnější. Rázem se celý svět stává místem, kde si rozvojové země konkurují v tom, kdo přitáhne produkci ze zemí rozvinutých. Revoluce ve spojení tak spouští zásadní strukturální transformaci mezinárodních ekonomických vztahů, které zcela změnila důvody, pro které zahraniční společnosti investují v rozvojových zemích. S výjimkou velkých trhů, jako jsou Brazílie nebo Čína, kde dostatečná velikost vnitřního trhu činí výrobu v místě levnější než import (i navzdory poklesu ochrany těchto trhů a při vyšších než mezinárodně konkurenceschopných nákladech), se nově vyrábí už jen tam, kde je to z hlediska nákladů nejvýhodnější. Tato nová nákladová motivace tak významně mění faktory, které vstupují do **indikátoru, který rozhodujícím způsobem určuje, zda investovat nebo neinvestovat, a tím je “dobré investiční klima” (good investment climate).**

**Dobré investiční klima** lze vyjádřit dvěma hlavními faktory:

- a) **možností používat obchodovatelné vstupy**, které jsou nakoupeny za nejnižší mezinárodní ceny
- b) **dostupností sofistikovaných a efektivních neobchodovatelných vstupů.**

**Co si pod těmito neobchodovatelnými vstupy máme představit?**

Dle většinové shody autorů, kteří se zabývají otázkou “good governance policy”, se pod sofistikovanými a efektivními neobchodovatelnými vstupy skrývají následující indikátory:

- **Makroekonomická stabilita** – bez makroekonomické stability nejsou stabilní a predikovatelné ceny
- **Otevřenost ekonomiky**, která je předpokladem pro levný nákup obchodovatelného zboží a služeb
- **Schopní domácí manažeři** – tzv. expati jsou drazí, takže přítomnost schopných domácích manažerů je klíčovým elementem investičního rozhodnutí
- **Vzdělání a iniciativa populace** – s rostoucí vědomostní složkou každého výrobku (knowledge contents of product) je možnost vzdělávání a rozvoje místní pracovní síly v sofistikovaných procesech klíčovým faktorem o lokalizaci investice
- **Nízké náklady na komunikaci** – v celé řadě rozvojových zemí zůstávají vysoké náklady na komunikaci, často způsobené přítomností státního monopolu, brzdou dalšího vývoje. V České republice je tomu obdobně, byť

v menší míře, díky přítomnosti pouze tří operátorů, kteří spolu příliš cenově nekonkurují.

- **Nízké domácí a mezinárodní transakční náklady**
- **Sociální vybavenost** pro expaty a domácí zaměstnance a jejich rodiny. V globalizovaném světě je velká poptávka po lidech, kteří disponují dovednostmi užitečnými pro mezinárodní produkci. Aby zahraniční firma přilákala do země expaty a udržela lokální zaměstnance s globálními schopnostmi, musí být hostitelská země příjemným místem k životu. Manažeři musejí mít přístup k atraktivnímu rezidenčnímu bydlení, k dobrému vzdělání, rekreaci a lékařské péči pro jejich rodiny.

Na výše uvedených indikátorech se shodneme, jsou ale podmínkou nutnou, nikoliv postačující.

Naprosto zásadní je **schopnost společnosti přizpůsobovat se principům, které řídí sociální řád globálního světa**. V čem tato schopnost spočívá?

**Klíčové je, aby společnost disponovala schopností “koordinovat komplexní aktivity horizontálně” a tuto schopnost se společnost naučí v horizontální struktuře organizace společnosti, kterou reprezentuje demokracie** a nikoliv autoritativní formy vlády.

Manuel Hinds si všímá, že v předindustriální struktuře společnosti existuje vertikální struktura společnosti, kdy feudální pán nebo vládce země diktuje všechny aktivity ve své doméně od objemu produkce, přes ceny, až po procesy mezi jednotlivými hospodářskými aktivitami. Industrializace toto uspořádání mění. Vzhledem ke složitosti výrobních vztahů v industriální společnosti už panovník neovládá efektivně svoji roli, vertikální struktura společnosti ustupuje horizontálním nástrojům a institucím. Příkazy panovníka jsou nahrazeny a) smlouvami mezi soukromými subjekty, b) zákony, které platí pro všechny stejně nebo c) nástupem konkurenčních trhů, na které má přístup každý. Způsob ustanovení lídra státu se přesouvá z vertikálního mechanismu dědění na horizontální mechanismus demokracie. **Klíčová charakteristika vývoje všech těchto mechanismů společenské kontroly je založena na schopnosti společnosti koordinovat komplexní úkoly horizontálním způsobem – na schopnosti společnosti koordinovat sama sebe k dosažení společných cílů.**

**Tato schopnost se stává kritickou na úrovni státních institucí** a s postupující technickou revolucí i na úrovni jednotlivých firem. S globalizací jejich podnikání se tradiční rozhodování na úrovni ústředí posouvá na střední a nižší úrovně managementu, které mají blíže k zákazníkovi, a dovolují tak korporaci získávat a udržet vysoce zis-

kové tržní niky. **Práce v týmech lidí s různými dovednostmi bez jasné hierarchie se stává stále běžnější.**

Ve firmě, která má mít budoucnost, jsou rozhodnutí výsledkem nikoliv vertikálního toku informací a příkazů, ale výsledkem horizontální komunikace a koordinace jednotlivců. Tento názor se opírá především o to, že horizontálně řízená firma má při rozhodování blíže k zákazníkovi, což jí dává jasnou výhodu co do kreativity a rychlosti produktového přizpůsobení se potřebám klientů. **Potřeba horizontální koordinace pak podtrhuje potřebu špičkového vzdělání jako nejvyšší priority ekonomického rozvoje.**

Přístup lidí v rozvojových zemích ke vzdělání je ale různý. Na imigrantech do USA lze dokázat, že skupiny imigrantů ze zemí, které vzdělání přisuzují vysokou hodnotu, se po společenském žebříčku posunují nahoru mnohem rychleji než ostatní.

Manuel Hinds tedy shrnuje **“good investment climate”** do čtyř základních charakteristik:

- Schopnost osvojit si dovednosti
- Schopnost koordinovat horizontálně uvnitř firmy a mezi firmami navzájem
- Schopnost koordinovat horizontálně v sociálních a politických prostředích
- Potřeba tvorby takového institucionálního prostředí, kde převládá zákon a kde jsou přijímány rozumné zákony, díky kterým se investoři cítí jisti, že jejich kontrakty budou vymoženy a jejich práva budou zajištěna a nikoliv porušována.

## 4.2 Teorie Dobrého řízení podle Mushtaq H.Khana

Dalším autorem, který stojí nepochybně za pozornost, je **Mushtaq H. Khan**, který své myšlenky shrnul na téže konferenci v roce 2005 v Berlíně (Mushtaq H. Khan, 2005).

Mushtaq H. Khan nejdříve shrnuje, že dobré investiční klima je podle současného konsensu charakterizováno následovně:

- Nabídka určitého typu infrastruktury – elektřina, telefon apod.
- Stabilita majetkových práv
- Intenzita demokracie (the depth of democracy)
- Odpovědnost vůči veřejnosti

- Nízké riziko znárodnění
- Malá korupce

Takto charakterizované dobré investiční klima naleznete v tom státě, který nabízí veřejnou službu (**service delivery state**), tedy ve státě, který:

- Chrání majetková práva
- Zákony platí i na něj
- Neintervenuje na trzích
- Poskytuje základní služby, jako jsou elektřina a telefon

Současný konsensus na politiku good governance zdůrazňuje především ochranu majetkových práv. Důvodem jsou mimo jiné **závěry Stephena Knacka a Philipa Keefera** (Knack, 1995), kteří dokázali, že instituce/nástroje, které chrání majetková práva, jsou rozhodující pro ekonomický růst a investice. Závěry některých regresních analýz vliv ochrany majetkových práv staví dokonce nad vliv rozvoje vzdělávání. Autoři rovněž došli k závěru, že ochrana majetkových práv ovlivňuje nejen objem investic, ale i efektivnost jejich rozložení.

Hovoří-li Mushtaq H. Kahn o tom, že je důležité, aby ve státě, který nabízí veřejnou službu, platily zákony i pro něj, má na mysli mimo jiné i závěry, ke kterým došli **Simon Johnson, Daniel Kaufmann a Pablo Zoido-Lobaton** při svém zkoumání závislosti mezi mírou regulatorní diskrece a velikostí šedé ekonomiky (Johnson, 1998):

- Podíl šedé ekonomiky roste, čím vyšší je míra regulace a míra diskrece pro státní úředníky v rámci regulace
- Podíl šedé ekonomiky roste s daňovým zatížením firem, tedy čím vyšší je daňové břemeno, které pro firmy představuje daňový systém a daňové sazby
- Čím vyšší je míra šedé ekonomiky, tím slabší jsou služby, které stát poskytuje, a tím nižší je růst

Simon Johnson a jeho tým tedy prokázali, že existuje korelace mezi prostorem pro diskreci, kterou mají úředníci, a negativní mírou růstu celé ekonomiky.

Ale zpět k Mushtaq H. Khanovi. Ten **netvrdí, že institucionální cíle typu boj s korupcí nebo demokracie mohou být zpochybnitelné jako cíle, ke kterým je třeba dojít.** Mushtaq H. Khan si jen klade otázku, zda k těmto cílům nevede více cest, které mohou být z hlediska růstu výkonnosti hospodářství efektivnější.

Klade si tedy tyto otázky:

- Jsou výše uvedené charakteristiky “good governance” skutečnými předpoklady růstu (preconditions for growth)?
- Byla teorie good governance skutečně precizní při identifikaci kritických předpokladů růstu zemí rozvojového světa?
- Neexistují ještě jiné předpoklady, které zajistí vyšší míru investic a rozvoje v rozvojových zemích?

Země lze rozdělit na tři skupiny:

- 1) pomalu rostoucí rozvojové země (low-growth developing countries)
- 2) rychle rostoucí rozvojové země (high-growth developing countries)
- 3) průmyslové země (industrial countries)

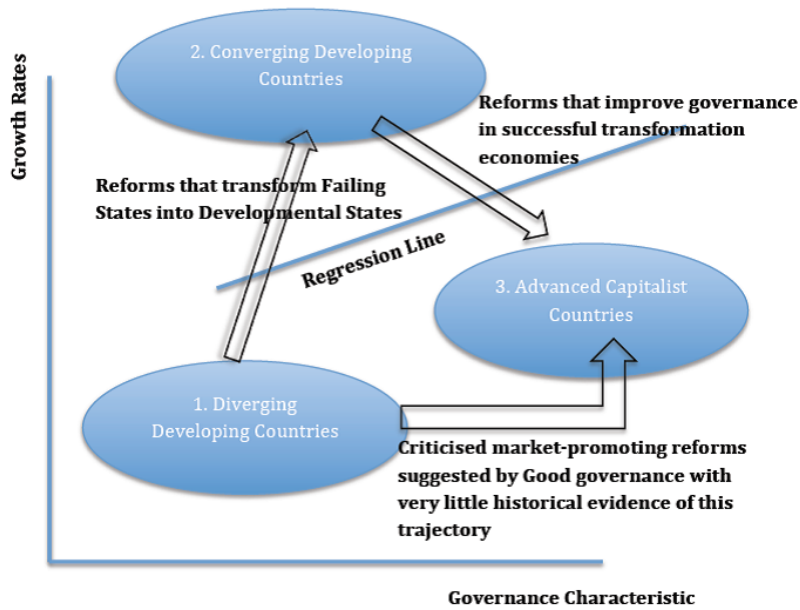
Rozdíly v good governance mezi první a druhou skupinou zemí jsou následující:

- Charakteristiky typu ochrana majetkových práv se příliš neliší mezi první a druhou skupinou zemí
- U těch charakteristik, které vykazují drobné rozdíly, lze tyto rozdíly vysvětlit skrytými předsudky a náklonostmi (Wikipedia, 2013), o kterých jsme hovořili v souvislosti s WGI indexem. Mushtaq H. Khan k tomu dodává, že rychle rostoucí země generují lepší výsledky u subjektivních indikátorů/ukazatelů good governance, protože dotazovaní automaticky očekávají, že započatý trend vysokého růstu bude pokračovat.

Mushtaq H. Khan si tedy klade otázku, zda je rozumné, aby pomalu rostoucí rozvojové země pokračovali v politice Good governance po vzoru průmyslových zemí, anebo přešly na **trajektorii rychle rostoucích rozvojových zemí, které zpočátku rozhodně nerespektovaly celou řadu charakteristik současného konsensu good governance, především ne v oblasti stabilních majetkových práv.**

Mushtaq H. Khan tak zpochybňuje současné pojetí good governance a nabízí i jiné pohledy na reformy hospodářského růstu, viz následující graf.

**Graf 1 Tržně orientované reformy (Good governance po vzoru průmyslových zemí) versus další typy růstových reforem**



Pro lepší pochopení myšlenkového pochodu Mushtaqa H. Khana se podívejme do historie a na vývoj teorie Good governance.

Na začátku 80. let lze teorii Good governance popsat na následujícím grafu:

**Graf 2 Teorie Good governance v tzv. druhé fázi**

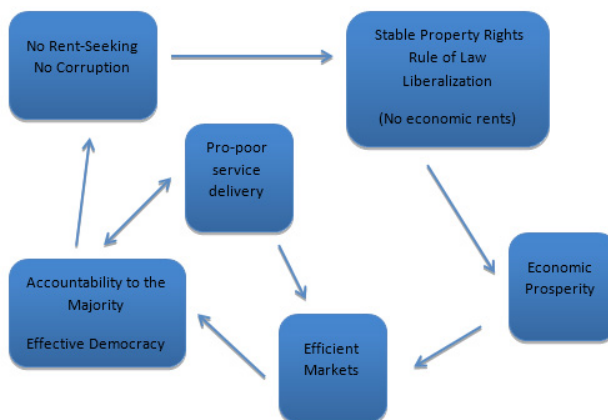


Jak říká Mushtaq H. Khan ve své prezentaci na konferenci Světové banky v Dhace v roce 2006, teoretické základy teorie Good governance položila v 80. letech tzv. Nová institucionální ekonomie (New Institutional Economics). Velmi zásadním teoretickým příspěvkem této školy bylo to, že zdůraznila potřebu propracovaných řídicích struktur pro efektivní fungování trhu, tedy už nestačí, aby se vláda pouze jednoduše stáhla ze své aktivní role v hospodářství. Ačkoliv není terminologie související s Good governance sjednocena, existuje stále široký konsensus, že cílem dobrého řízení má být “schopnost státu řídit posilování tržní orientace” (**market-enhancing governance capabilities**).

Rozebereme-li si podrobněji graf č. 2, tak platí u všech tržně-orientovaných přístupů, že za **nejpodstatnější se považuje vazba mezi vysokými transakčními náklady a hospodářskou stagnací**. Vysoké transakční náklady jsou tady technickým popisem neefektivnosti trhu. Tyto transakční náklady jsou dále vysvětleny slabou ochranou majetku a nežádoucími státními intervencemi. V tzv. “druhé fázi” přípravy reformních politik se praktické kroky omezily na tuto část teoretického spojení v analýze Good governance a doporučovalo se, že efektivitu trhů zlepší odstranění nežádoucích státních intervencí. Očekávalo se, že tato reforma bude dostatečná i pro snížení požadavků na rentu (rent-seeking) a korupci, protože snížení intervencí bude automaticky snižovat i incentive pro rent-seeking.

“**Třetí fáze**” přípravy reformních politik ve světě již zapracovala prozření, že **účinná reforma musí simultánně adresovat všechna spojení v grafu č. 2**, jinak nedojde ke zlepšení tržní výkonnosti. Logika nového přístupu byla v tom, že renty a intervence nemohou být sníženy, pokud nejsou rent-seeking a korupce adresovány napřímo, a současně tyto nemohou být účinně adresovány, pokud nebudou současně podrobeny **reformě privilegia minority**, která poškozovala majoritu, a to **prostřednictvím demokratizace a zavedením politické a jiné zodpovědnosti vůči veřejnosti**. Třetí fázi připravovaných reforem lze zobrazit následovně:

Graf 3 Teorie Good governance ve 3. fázi





Třetí fáze přináší např. nový prvek v podobě veřejné služby pro chudé (Pro-poor service delivery), který slouží nejen jako nástroj potírání chudoby, ale také demokratizace, kdy posilováním chudé majority se vytváří taková očekávání, která mohou být naplněna pouze posilováním zodpovědnosti politiků vůči veřejnosti.

Mushtaq H. Khan nicméně správně poukazuje, že tržně orientované reformy jsou založeny na pozorování kapitalistických ekonomik v průmyslových zemích. **Teoretické mechanismy současného good governance**, které jsou například v nabídce Světové banky, tak vůbec **nemusí být vhodné pro identifikaci reformních priorit v rozvojových zemích**, které procházejí rozvojovou transformací. Především pak lze zpochybnit důraz na stabilní majetková práva a tvorbu funkčního trhu. Mushtaq H. Khan poznamenává, že zatímco jsou tyto charakteristiky důležité pro fungování rozvinuté tržní ekonomiky, **tvorba tržní ekonomiky vždy vyžaduje restrukturalizaci majetkových práv a přítomnost incentívů pro nově se rodící vrstvu kapitalistů, aby rychle nakoupili nové technologie. Skutečnou otázkou je pak otázka, zda ekonomická a sociální restrukturalizace zemi vede či nevede na cestu životaschopné kapitalistické ekonomiky.**

Podíváme-li se na **rozvojové země, které se v minulosti transformovaly v rostoucí ekonomiky**, můžeme vyzdvihnout několik důležitých charakteristik, které jsou na míle vzdáleny přístupům současného good governance a dobrého investičního klimatu. Tyto charakteristiky umožnily vznik rychlých strukturálních změn. Dvě z nejdůležitějších charakteristik byly a) **schopnost změnit majetková práva** a b) **schopnost řídit růst vyvolávací renty** (growth-enhancing rents) a **likvidovat růst likvidující renty** (growth-reducing rents).

Česká republika je již plně rozvinutá tržní ekonomika. Diskuzi na téma změny majetkových práv není tedy třeba dál rozvíjet, protože jak se shodují přední teoretici Good governance, je pro další rozvoj České republiky klíčová naopak stabilita majetkových práv. O to důležitější je úvaha nas schopností České republiky úspěšně zapojit růst vyvolávací renty.

Současné pojetí Good governance z pohledu Mushtaq H. Khana po státech chybně požaduje, aby na trzích neintervenovaly. Připojuji se k jeho názoru, že podobně jako vyspělé země udržují významné renty na svých trzích, aby udržely technologické inovace a stabilizovaly inovační politiky, **je zcela oprávněné, když rozvojové země podporují nákup kapacit na tvorbu a řízení rent, které budou akcelarovat zavádění nových technologií a řídit nové politiky.** Dynamicky se rozvíjející země těmito kapacitami disponují, rozvojové země nikoliv. Současné pojetí good governance a dobrého investičního klimatu odvádějí pozornost od tvorby těchto kritických kapacit na řízení renty v rozvojových zemích (**rent-management capacities**).

Česká republika má v oblasti konkurenceschopnosti veřejné správy co dohánět. Není tedy náhodou, že jedním z hlavních témat, o kterém jednají strany potenciální vládní koalice, je tzv. Služební zákon. Od tohoto zákona si politické strany slibují, že zvýší efektivitu veřejné správy. S takovouto úvahou nezbývá než souhlasit. Chtěl bych jen v této souvislosti zdůraznit, že při schválování a implementaci Služebního zákona je třeba neztrácet ze zřetele potřebu tvorby kapacit na řízení renty. Podobně, jako si lze koupit novou technologii, si lze v zahraničí nakoupit know-how na řízení růst vyvolávací renty. Toto považuji za klíčový závěr tohoto článku. Česká republika by se měla zamyslet nad tím, kde dlouhodobě přešlapuje na místě (např. Služební zákon), a pro rychlou změnu by neměla váhat pozvat si pečlivě vybrané experty ze zahraničí, kteří ve svých zemích reformu úspěšně provedli a země posunuli v příslušném oboru na světovou špičku. Nepřeceňujme tedy naše domácí síly, raději si nechme poradit a učme se od nejlepších.

Mushtaq H. Khan uzavírá své pojednání velmi důležitým závěrem. **Budou-li se rozvojové země omezovat na malý stát, který poskytuje jen velmi omezený okruh služeb, může se stát, že takový stát nebude do budoucna schopen reformovat investiční klima dle potřeb, které přinese budoucnost.**

## 5. Návrhy na zlepšení konkurenceschopnosti veřejné správy v ČR

Závěrem tohoto článku by měl být tedy pokus o doporučení pro Českou republiku, jaká opatření by Česká republika měla přijmout, aby zlepšila svoji mezinárodní konkurenceschopnost v oblasti nastavení státních institucí.

K formulaci závěrů jsem si výše vzal na pomoc přední teoretiky teorie dobrého řízení, která je i u nás známější pod anglickým názvem good governance. Přestože existuje mezinárodní konsensus, jak by taková good governance měla vypadat, zastává k její současné podobě celá řada autorů kritické stanovisko. Pokusil jsem se zachytit kritická stanoviska některých z nejnámennějších teoretiků good governance a to, co považuji pro Českou republiku za hodné následování, bych si dovolil formulovat takto:

- Ústy Manuela Hindse bych České republice doporučoval pokračovat v započaté cestě horizontálního řízení věcí veřejných. Cesta demokratické soutěže nás učí dovednostem, které jsou klíčové pro zvyšování atraktivnosti České republiky v očích zahraničních investorů. Především bych pak usiloval o překonávání v ČR rozšířeného rezortismu veřejných institucí, který brání v rychlém dosažení konsensu veřejné správy se soukromým sektorem a dalšímu směřování České republiky.
- Současně bych dbal na to, aby se opravdu jednalo o konsensus založený na argumentech podporovaných demokratickou většinou a nepouštěl bych se cestou alternativních řešení v podobě návratu vertikálního způsobu řízení České republiky osvětleným jednotlivcem.

- Slovy Mushtaq H. Khana bych České republice doporučil, aby si vybrala 1 – 2 sektory, ve kterých má šanci dlouhodobě vynikat, a tyto sektory se snažila v souladu s pravidly EU rozvíjet. Podpora České republiky by spočívala v nastavení takových legislativně-právních a daňových podmínek, které by z České republiky učinily šampióna alespoň v regionu střední Evropy.
- Současně bych vynaložil potřebné prostředky na propagaci těchto ideálních podmínek pro rozvoj dalšího podnikání v očích světové veřejnosti. Mám na mysli propracovaný marketing České republiky ve vybraných sektorech.
- Ústy všech předních teoretiků dobrého řízení bych České republice doporučil, aby si jako jednoznačnou prioritu vybrala oblast školství a vědy a výzkumu. A pro příklady dobré praxe nemusíme chodit daleko. Zdrojem inspirace by nám měli být ti nejlepší – pro nastavení středního školství Finsko, které se umísťuje v mezinárodním srovnání vědomostí PISA na prvním místě, zdrojem inspirace vysokého školství mohou být i ostatní země Skandinávie. Pro nastavení vědy a výzkumu jsou špičkové země v této oblasti USA, Izrael a ti nejlepší ze zemí EU.
- Slovy Mushtaq H. Khana: nemáme-li sami kapacitu k potřebné restrukturalizaci, nakupme si ji v zahraničí současně s výchovou domácího managementu.

## Literatura

- [1] BARRO, Robert J. Democracy and growth. *Journal of economic growth*, 1996, 1.1: 1-27.
- [2] HINDS, MANUEL. Reforming the Investment Climate. *Investment Climate, Growth, and Poverty*, 2005, 95.
- [3] KHAN, MUSHTAQ H. What is a 'good investment climate'?. *Investment Climate, Growth, and Poverty*, 2005, 77.
- [4] KHAN, Musthaq. Governance and Development. Dhaka, 2006. Dostupné z: <http://eprints.soas.ac.uk/9957/>
- [5] JOHNSON, Simon; KAUFMANN, Daniel; ZOIDO-LOBATON, Pablo. Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review*, 1998, 88.2: 387-392.
- [6] MAURO, Paolo. Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 1995, 110.3: 681-712.
- [7] KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 1995, 7.3: 207-227. je třeba zmenšit dvě mezery výše

- [8] SAH, Raaj K. Fallibility in human organizations and political systems. *The Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5.2: 67-88.
- [9] Worldwide Governance Indicators. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2013-11-10]. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/wiki/Worldwide\\_Governance\\_Indicators.htm](http://en.wikipedia.org/wiki/Worldwide_Governance_Indicators.htm)
- [10] Global Competitiveness Report 2012-2013. World Economic Forum [online]. [cit. 2013-11-10]. Dostupné z: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)
- [11] Country Data Report for Czech Republic, 1996-2012. The World Bank [online]. [cit. 2014-01-10]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c57.pdf>

*Ing. Petr Hlínka, Vysoká škola ekonomická v Praze*