

# Poznámky ke strategii hospodářského růstu

**Marta Nachtmannová, Vladimír Benáček**

Leden, 2007

Tento text vyšel v následující publikaci na s. 229 - 257:

Martin Potůček, Antonín Rašek (eds.)

## **Strategické vládnutí a Česká republika**

Centrum pro sociální a ekonomické strategie

Fakulta sociálních věd

Univerzita Karlova

Copyright © Grada Publishing, a.s., 2007, ISBN 978-80-247-2126-2

### **Obsah celé publikace:**

Slovo úvodem 7

1. Strategické vládnutí 9

1.1. Konceptuální základy strategického vládnutí – Martin Potůček 9

1.2. Analýza a evaluace hlavních přístupů k tvorbě a užití indikátorů vládnutí ve světě – Martin Nekola 25

2. Zahraniční přístupy a zkušenosti 63

2.1. Mezinárodní a nadnárodní organizace včetně Evropské unie – Eva Cihelková, Pavel Hnát 63

2.2. Instituce strategického vládnutí v zahraničí – Marta Nachtmannová 86

3. Strategické vládnutí a Česká republika po roce 1989 – Martin Potůček, Jan Příkryl 125

4. Aktéři a nástroje strategického vládnutí 137

4.1. Postoje, chování a hodnoty elit a občanů ve vztahu ke strategickému vládnutí – Pavol Frič, Libor Prudký, Hana Paterová 137

4.2. Programy v činnosti politických stran jako nástroj strategického vládnutí – Petr Just 163

4.3. Média a strategické vládnutí – Antonín Rašek 182

4.4. Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky ve strategickém vládnutí – František Ochraňa 191

5. Případové studie 203

5.1. Strategie udržitelného rozvoje České republiky – Marta Nachtmannová 204

### **5.2. Strategie hospodářského růstu**

– **Marta Nachtmannová, Vladimír Benáček 229**

5.3. Národní akční plán sociálního začleňování 2004–2006 – Martin Potůček 257

5.4. Bezpečnostní strategie a koncepce – Jiří Sílka 269

5.5. Evropská strategie zaměstnanosti a dobrá veřejná správa ve víceúrovňovém vládnutí v ČR – Milena Jabůrková, Ondřej Mátl 282

5.6. Hradec Králové – od expertního ke komunitnímu přístupu strategického plánování – Pavel Mička 291

5.7. Program rozvoje města Velké Meziříčí – Jan Příkryl 310

5.8. Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006–2020 – Hana Paterová, Zuzana Drhová 327

Závěrem 337

Příloha: Závěry Mezinárodního fóra o národních vizích a strategiích, Soul, Korejská republika, květen 2002 341

Resumé 345

Summary 353

## 5.2. STRATEGIE HOSPODÁŘSKÉHO RŮSTU

Marta Nachtmannová, Vladimír Benáček

### 5.2.1. Charakteristika nástroje a jeho kontexty (vazba na úkol a jiné studie)

Strategie hospodářského růstu (SHR) je dalším v řadě „základních strategických dokumentů“ v české veřejné politice. A podobně jako u dalších dokumentů s takovými ambicemi, i SHR má velmi blízko k osudu „šuplíkového“ dokumentu. Analýza vzniku a obsahu dokumentu, který vláda schválila svým usnesením z 16. listopadu 2005, tedy téměř rok po schválení Strategie udržitelného rozvoje ČR, odhaluje zajímavé souvislosti a rozpory v přípravě a implementačních potenciálech těchto strategických dokumentů.

#### 5.2.1.1. Charakteristika problémů růstu

Již od listopadu 1989 je česká ekonomika konfrontována s celou řadou vnitřních a vnějších výzev, jejichž naléhavost a rizika sice po úspěšném přechodu vlastnických struktur ze státních na soukromé poněkud polevily, nicméně země se stále potýká s otázkami dlouhodobě udržitelného rozvoje. Základem českého růstu po roce 1991 je export, včetně zahraničních investic. Transformace v oblasti mezinárodně obchodovatelných statků totiž vytvořila bázi silného ziskového sektoru, který nemá problémy se vyrovnat s konkurencí na vnějších trzích. Podle studie Benáček, 2005, byl průměrný roční růst exportu do zemí EU-15 za období 1995–2003 13,8 % (ve stálých eurech). Podobně rychle se také zvyšovala kvalita vývozu měřená pomocí průměrných jednotkových (kilogramových) cen. Dále v souladu se studií Horáková, 2005, se celkového zhruba 12% zlepšení těchto průměrných cen docílilo ročním zvyšováním nevážených exportních cen o téměř 3 % ročně, přičemž zbývajících 9 % bylo dosaženo pomocí zvyšování objemů (tj. váhy) vývozu u komodit s nadprůměrnými jednotkovými cenami. Průměrné jednotkové ceny vývozu do EU tak vzrostly v období 1993–2003 o 385 %. Jen touto kvalitativní cestou je česká ekonomika schopna se vyrovnat s dlouhodobě se prohlubujícím reálným zhodnocením jak kursu koruny, tak jednotkových pracovních nákladů a reálných mezd.

Současně s vysoce dynamickým vývozem ale rostl i dovoz. Růst dovozu, jak je známo z identity HDP, je faktorem brzdícím růst HDP v plné výši svého tempa růstu váženého svým podílem na národních účtech HDP. České exporty jsou totiž mimořádně silně korelovány s dovozními požadavky. Tím dovozy nesmírně intenzivně vytlačují z české ekonomiky domácí výrobu – zejména výrobu v původních státních podnicích, jejíž vlastnická transformace byla provedena mnohdy nekvalitně. Zde spočívá hlavní břemeno současného vývoje ekonomiky. Zatímco za období 1997–2003 zhruba 64 % HDP, na nichž se podílel export svou celkovou hodnotou (včetně dovozu obsaženém ve vývozu), rostlo v reálném vyjádření přibližně 9% tempem, ještě rychleji rostoucí import (zhruba 10,4 % ročně), obsažený v exportu srážel čistý přínos exportu na růstu na příspěvek pouhých 1,6 %. Zbývající složka HDP, kterou představovala domácí výroba pro domácí spotřebu, tlumila ekonomický rozvoj na výsledných 1,84 % ročně. To znamená, že musela růst tempem těsně nad 0,3 %, protože její váha na HDP je zhruba 76 %<sup>1</sup>. Pokud však bychom přijali hypotézu, že značná část zvýšení cen u domácí výroby pro domácí spotřebu (například zhruba 27 % z jejího celku) je podložena nárůstem kvality, podobně jako

<sup>1</sup> Tato úvaha platí jen pokud se spokojíme s odhadem HDP a deflátorů, jak to vykázal ČSÚ. Dnes už mnozí autoři pochybují, zda standardní měření růstu HDP ne schopno věrohodně vyjádřit růst českého HDP, který vykazuje oproti stabilizovaným ekonomikám specifika intenzivně probíhající transformace (Hanousek, Filer, 2004), kde lze změnu kvality výroby snadno interpretovat jako inflaci (Loužek, 2005), respektive kde zlepšující se směnné relace nejsou při zvažování růstu brány do úvahy (Kohlí, 2004, nebo Hošek, 2004).

tomu bylo u vývozu, pak její příspěvek k růstu HDP v období 1997–2003 by mohl být zvýšen téměř na 1,8 %. Tím by celkový růst mohl být charakterizován indexem růstu kolem 3,4 %. I to by však bylo stále málo, což by nijak nevyvrátilo naše základní tvrzení o tom, že česká výroba neobchodovatelných výrobků nebyla dostatečně restrukturalizována, její efektivnost je nízká a její růst je založen hlavně na zvyšování cen bez adekvátního zvýšení kvality<sup>2</sup>. Skoková akcelerace růstu HDP od r. 2004 by určitě zasloužila hlubší vysvětlení, protože nebyla podložena změnami na straně nabídky.

Z hlediska základního problému transformace (tj. přechodu z centrálně plánovaného řízení na tržní) se vybudování funkčního tržního systému povedlo zejména v oblasti mezinárodně obchodovatelných statků, které pokrývá necelou polovinu HDP. V oblasti mezinárodně neobchodovatelných statků se tato transformace provedla jen polovičatě a její negativní externality oslabují dynamiku a konkurenční schopnost ekonomiky jako celku. Současná tempa růstu kolem 6% by v případě reformy veřejné správy mohla být vyšší a přibližovat se růstu baltských zemí a Slovenska, tj. 7–10%.

#### **5.2.1.2. Identifikace ekonomických subjektů**

Identifikace subjektů obchodovatelného sektoru je snadná. Jedná se o soukromé podniky ziskového sektoru, jejich produkce je pod tlakem mezinárodní konkurence prostřednictvím exportu a importu. Mohou to být dokonce i národní monopoly, pokud jejich postavení na trhu je kontestabilní, tj. je pod hrozbou kapitálového vstupu konkurence do výroby.

Subjekty v oblasti mezinárodně neobchodovatelných statků jsou organizace v situaci nedokonalé konkurence kryté nedostatkem konkurence a kontestability. V převážné míře se jedná o subjekty přímo vlastněné státem (např. armáda, policie, České dráhy) nebo organizace sice formálně-právně soukromé, ale pod silnou ingerencí státu – buď pomocí regulace (například ČEZ), nebo pomocí snadno napadnutelného managementu (např. VZP). Do této skupiny však mohou patřit i sektory se silnými externalitami vůči ekonomice a společnosti, které se pak stávají reprezentanty veřejných statků.

Veřejným statkem je komodita nebo služba, jejíž dodávka pro spotřebu jedním člověkem může být využita ve spotřebě jiné osoby, aniž to způsobuje dodatečné náklady (např. maják, ohňostroj, veřejný park). Na to úzce navazuje pojem externality, která vzniká tím, že výroba nebo spotřeba určité komodity nebo služby u jedné osoby se dotýká blahobytu jiné osoby, aniž si to tato objednala (např. znečištění ovzduší, hluk, infekce, charita). Ačkoli čistých veřejných statků je velice málo, statků, jimž lidé připisují určité (mezní) aspekty veřejných statků, je velice mnoho. Jedná se např. o oblasti jako zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, životní prostředí, zdraví lidí, zdravotnictví, hygiena, školství, věda, kultura, bezpečnost lidí i státu, veřejné informace, technické standardy a normy, kontrola monopolů, čerpání z fondů Evropské komise, veřejné sítě, dopravní infrastruktura, právo, justice, péče o děti a mládež, zabezpečení důchodců, invalidů a přestárých, stabilní měna, nízká nezaměstnanost, konkurence mezi podniky, efektivnost trhů, goodwill státu, dodržování vlastnických práv, veřejná administrativa, fiskální systém, atd. K tomu lze přidat návaznost výše uvedeného na fungování politického systému a prosazování sociálních hodnot, jako etika, ethos podnikání, charita, vědomí společenské sounáležitosti, rovnost, humanitní kultivovanost, demokracie, náboženská a rasová tolerance, integrita osobnosti občanů, atd.

---

<sup>2</sup> To je argument tzv. Balassova-Samuelsonova paradoxu růstu, kde produktivita v sektoru obchodovatelných statků je reálná, zatímco nárůst „produktivity“ v neobchodovatelném sektoru je fiktivní a pouze odráží zvyšující se náklady na pracovní sílu.

Pokud provedeme audit dlouhodobě vykazovaných problémů v české společnosti (například Potůček a kol., 2005), mnohé z výše uvedených položek v něm lze nalézt. Podobný závěr lze získat, kdybychom provedli analýzu mediálních kauz nebo analýzu programů politických stran. Strategie hospodářského růstu, vypracovaná v roce 2005 pod dohledem vicepremiéra M. Jahna, je jedním ze mála pokusů v této zemi vypracovat strategickou koncepci vládní politiky s cílem identifikace kritérií posuzování, klíčových ekonomických problémů v této zemi a nástinu cest jejich řešení. V následující části se vyjádříme k tomu, jak se tomuto materiálu podařilo uvedený cíl splnit.

### **5.2.1.3. Veřejná správa**

Jak už jsme zmínili výše, v průběhu uplynulých let byly položeny základy tržní ekonomiky. V řadě oblastí však transformace zaostává, což je nutno vidět jako selhání vlády. V dalším textu se proto budeme zabývat úlohami vlády v řízení společnosti.

Negativní stránky v koncepci transformace se prokázaly zejména v nedostacích legislativního prostředí, které zvyšují náklady ekonomických transakcí a snižují efektivnost využití zdrojů. Kromě hospodářské kriminality je to i slabá schopnost vymáhat právo a nízká úroveň veřejné i podnikové správy. Obecně byl podceněn význam regulace činnosti některých rozhodujících subjektů a sektorů ekonomiky, jako jsou investiční fondy, bankovní a kapitálový trh. Nezbytnou restrukturalizaci, včetně odchodu neefektivních podniků z trhu, zpomalily nedostatky zákonů o konkurzu a vyrovnání, nedůvěra v zahraniční kapitál a malá podpora přímých zahraničních investic, nefunkční trh kapitálu i špatná úvěrová politika bank zdržená odkladem jejich privatizace. Ztráty z transformace jdou proto do stovek miliard Kč.

Druhou oblastí, v níž česká ekonomika zaostává za zeměmi EU-15, jsou lidské zdroje. Zde můžeme identifikovat pět hlavních bariér:

- Nesoulad mezi požadavkem trhu práce a nabídkou kvalifikovaných pracovních sil.
- Neúplná transformace českého školství, které selhává při budování lidského kapitálu.
- Nevhodná struktura veřejných výdajů na výzkum.
- Nevyhovující systém hodnocení výzkumu a jeho nepropojení s rozdělováním veřejných financí.
- Nízká koordinovanost národních politik souvisejících s výzkumem a inovacemi.

Společným jmenovatelem uvedených problémů není ani tak nedostatek dirigismu ze strany vlády, jako spíše nedostatek stimulů (incentives) a kritérií nutících subjekty v dané oblasti k jejich autonomnímu rozvoji v souladu s vysokou konkurenční schopností pilíře lidských zdrojů.

Specifickou oblastí, která úzce souvisí s předchozí, jsou otázky výzkumu, vývoje a inovací. Stav zapojení vědy do výroby je tudíž třetím pilířem strategie růstu, který souvisí jednak se strukturou specializace v mezinárodní směně, jednak se samotným zvyšováním produktivity práce v oblasti neobchodovatelných statků. V prvním bodě je nástup pokroku neoddiskutovatelný a zásadní změny by v tomto ohledu měly jen udržet dosavadní trend, který souvisí se vstupem zahraničních investorů do země a jejich propojování s domácími subdodavateli. Zásadní změnu bychom však měli očekávat v zapojení vědy a výzkumu do výroby v oblasti neobchodovatelných statků. Inovace veřejného sektoru se zde stává základní prioritou.

Třetí oblastí, kde ekonomický rozvoj u nás naráží na bariéry růstu, jsou otázky financování, které do značné míry souvisí se současnou strategií veřejných financí. Jak strana příjmů, tak strana výdajů státního rozpočtu vytváří sama o sobě bariéru růstu, jakkoli protikladné jsou její záměry. Úkolem fiskálního systému je snaha přibližovat se kritériu neutrality fiskálních transakcí vůči generování soukromých a veřejných ztrát v efektivnosti. Zde znovu narážíme na

otázky využívání unijních zdrojů financování, kde absorpční kapacita české ekonomiky je mimořádně nízká. Během 16 měsíců členství v EU Česko dokázalo čerpat jen zhruba třetinu potenciálních zdrojů. Nápravy tohoto stavu jsou stále nedostatečné.

Čtvrtou strategickou oblastí, kde role vlády v řízení ekonomiky u nás zaostává, je stav ekonomického klimatu, které by podporovalo tvůrčí aktivity v kooperaci ekonomických subjektů. Jedná se o vytváření tzv. pro-růstového institucionálního prostředí pro podnikání v zemi. Právě tento výčet oblastí, které jsou klíčovými pro vedení nové strategie růstu, byl vybrán autory vládní Strategie hospodářského růstu ze listopadu 2005, které se budeme dále detailněji věnovat.

#### **5.2.1.4. Zhodnocení smyslu a způsobu přípravy Strategie hospodářského růstu**

Současně s tímto problémem stojíme před otázkou jak – s respektem ke své vlastní specifické minulosti a tradicím – optimálně využít existující vnitřní předpoklady, a to nejen ekonomické, ale i sociální a environmentální, pro svůj další hospodářský rozvoj. Za této situace musí být každý pokus o nastínění celkové rozvojové orientace naší ekonomiky vítán, protože je materiálem nabízející platformu pro vytváření konsensu celé společnosti v oblasti ekonomických strategií.

Jakkoli jde o materiál v mnoha ohledech nevyvážený a syrový, jeho základním pozitivem je, že se stal podkladem pro obšírnou diskusi o tom, jakým směrem by se měla česká ekonomika ubírat a jaké nástroje a postupy by měla na této cestě volit. Přestože přijetí takového materiálu rok před volbami vůbec nezaručuje jeho přijetí, aspekt národní diskuse a reakce politických stran je hlavním přínosem Strategie. Nelze proto zastírat – vzhledem k stávající podobě posuzovaného textu – že se výsledná forma i obsah ekonomických strategií vlád po září 2005 (nemluvě o situaci po volbách v r. 2006) bude od nynějšího návrhu dosti podstatně lišit. Úsilí, které zřejmě bude třeba věnovat jak dopracování/ přepracování samotného materiálu, tak zajištění veřejné akceptace jeho obsahu, ovšem nemá alternativu: Strategie hospodářského růstu představuje cenný začátek cesty, jak zkvalitnit úroveň strategického řízení. Následující kritické poznámky proto v žádném případě nelze brát jako odsudek Strategie.

Má-li české vrcholové vládnutí podstatnější deficit, je to souběžně s nízkou mírou kultivace politické scény nedostatek strategické dimenze rozhodování. Zatím se u nás nenašel politik a s ním spojená skupina se silným stranickým a společenským zázemím, který by ucelenou dlouhodobou vizi nejen předložil veřejnosti, natož aby ji i prosadil. Bohužel politický styl vládnutí (social governance) a práce se strategickými koncepcemi jsou spojené nádoby, z nichž ta první zatím dokázala blokovat tu druhou. Hodnocený materiál představuje první závažný pokus o prolomení uvedené dominance, což je jeho zásadní předností. Hodnocená Strategie hospodářského růstu (v dalším jen „Strategie“) má šanci prosadit svou koncepci už z toho důvodu, že společnost se evidentně dostala na dráhu rychlého růstu a optimistického podnikatelského prostředí. Tím země snáze unese náklady této třetí vlny transformace. Strategie se však musí hlouběji rozpracovat, její prvky integrovat a operacionalizovat do konkrétních kroků, aniž se její práce vystaví hned v zárodku lobbyistickým tlakům.

#### **5.2.2. Identifikace aktérů – iniciátorů analyzovaného nástroje**

Zpracování SHR organizačně zajišťovala skupina úředníků a poradců nově vytvořeného týmu, spadajícího pod vicepremiéra pro ekonomiku a tím pádem organizačně začleněného pod Úřad vlády. Značnou část pracovníků tvořili mladí lidé, většinou s ekonomickým vzděláním a bez předchozí zkušenosti ve státní správě, několik pracovníků přešlo do Jahnovy administrativy s převodem agend po předchozím vicepremiérovi pro vědu, výzkum, lidská práva a lidské zdroje

Petru Marešovi. Jahn se tak stal v prosinci 2004 také předkladatelem Strategie udržitelného rozvoje ČR, kterou rozebírá jiná případová studie, ale několikrát se o ní zmíní i tato studie.

Hned v úvodu prací byly vytvořeny tři druhy skupin: Řídící skupina, Expertní týmy a Integrovaný tým. Úkolem řídicí skupiny bylo sledování práce na SHR a rozhodování o dalším směřování dokumentu. Garanti expertních týmů měli na starosti zpracování textů za původně čtyři, posléze pět oblastí, tzv. growth drivers. Integrovaný tým měl na starosti koordinaci prací a komunikaci.

### **5.2.3. Úloha veřejné správy v tvorbě a realizaci nástroje**

Pomineme-li Jahnův tým, vytvořený přímo pro zpracování SHR, byla veřejná správa do přípravy dokumentu zapojena v podstatě pouze v úvodní a závěrečné fázi. V listopadu 2004 byly resorty osloveny s žádostí o zaslání shrnutí resortních strategií a koncepcí, v roce 2005 pak proběhla připomínková řízení před předložením SHR na jednání vlády. Se schválením SHR nedošlo k pevnějšímu institucionálnímu zakotvení její realizace a vyhodnocování.

### **5.2.4. Posouzení metodologické a obsahové úrovně: jak SHR vznikala**

Vláda svým usnesením č. 460 ze dne 12. května 2004 k záznamům ze zasedání 43. Plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody České republiky uložila místopředsedovi vlády a ministru financí zpracovat ve spolupráci s ministry průmyslu a obchodu, dopravy, pro místní rozvoj, informatiky, práce a sociálních věcí, zemědělství, obrany, spravedlnosti, zdravotnictví, životního prostředí a ministry školství, mládeže a tělovýchovy a do 31. srpna 2004 předložit Radě hospodářské a sociální dohody České republiky a následně vládě návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti (hospodářsko-politické priority vlády) na období do konce roku 2006 a jejich věcné a časové rozpracování.

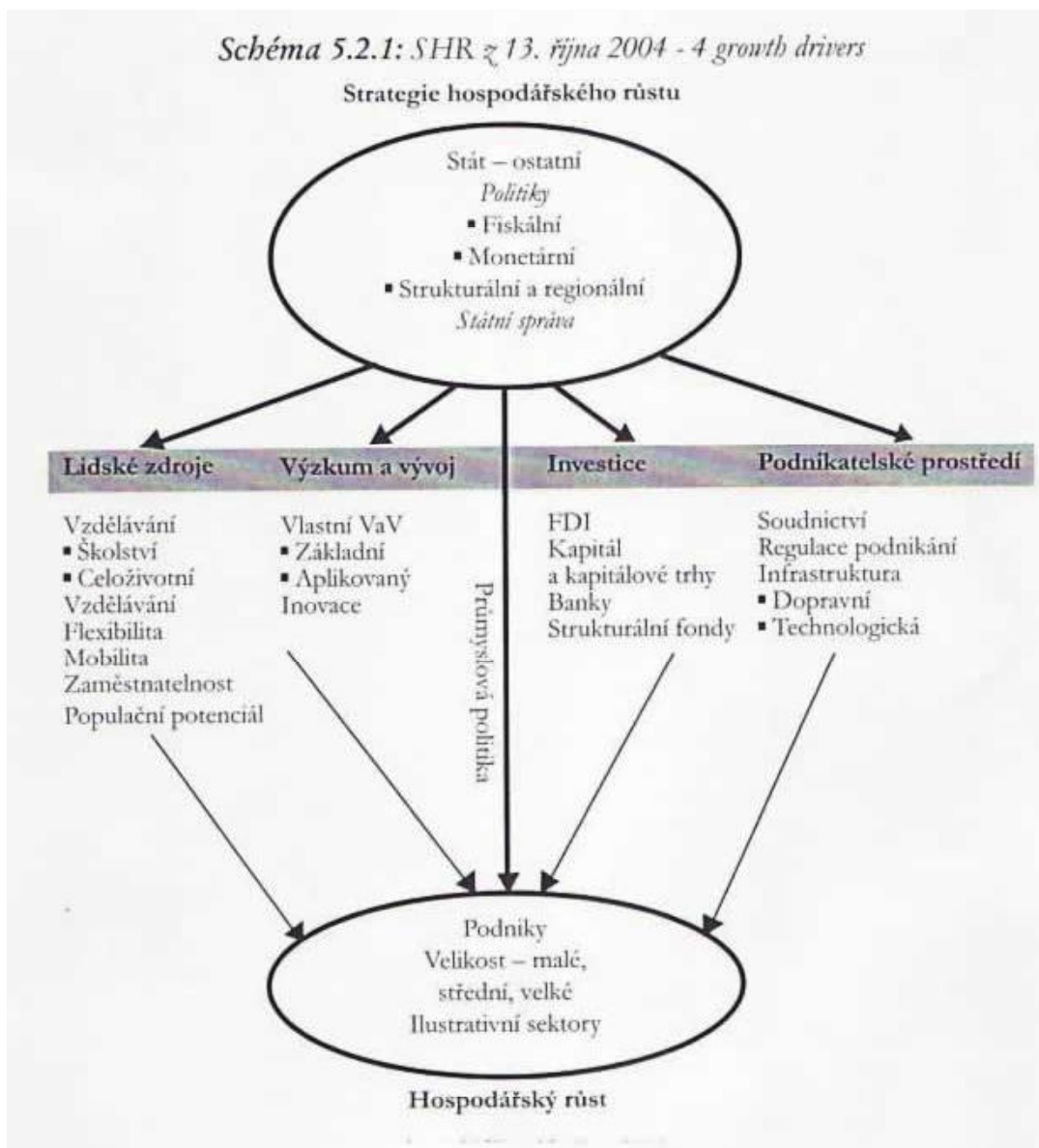
Následně vláda usnesením č. 933 ze dne 29. září 2004 souhlasila s převedením gesce úkolu ministra financí „Návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti (hospodářsko-politické priority vlády) na období do konce roku 2006 a jejich věcné a časové rozpracování“ na místopředsedu vlády Ing. Martina Jahn, a to s ponecháním konečného termínu 30. 9. 2004.

Usnesením vlády č. 1041 ze dne 27. října 2004 byl prodloužen termín zpracování „Návrhu opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti (hospodářsko-politické priority vlády) na období do konce roku 2006 a jejich věcné a časové rozpracování“ z původního termínu 30. 9. 2004 na nový konečný termín 30. 4. 2005. Usnesením č. 623 ze dne 25. května 2005 vláda přesunula termín zpracování Strategie hospodářského růstu České republiky z 30. 4. 2005 na 31. 10. 2005, a to jednak s ohledem na povinnost provedení SEA (hodnocení dopadů na životní prostředí), jednak kvůli nesouhlasu některých zájmových skupin s obsahem SHR. Strategie byla nakonec přijata usnesením č. 1500 ze dne 16. listopadu 2005. Dodejme, že Martin Jahn v srpnu 2005 předpokládal zpracování strategie do konce roku 2005, ovšem – pravda – jakožto dokumentu, označeného jako „hospodářsko-politické priority vlády“ s horizontem do konce roku 2006.

Články v hlavních médiích i webové stránky projektu SHR z přelomu let 2004 a 2005 prezentovaly chystanou strategii jako komplexní dokument, který se v ČR od roku 1990 nepodařilo připravit. Jahn také už 3. srpna 2004 serveru Novinky. cz řekl, že považuje za „férové, aby takový dokument vznikl a podnikatelská sféra i ekonomika se jím mohly začít řídit“. Tím naznačil i hlavní cílovou skupinu, kterou tehdejší vláda Stanislava Grosse dokumentem hodlala oslovit, tedy podnikatelskou sféru. Jahn se znovu v podobném duchu vyjádřil také v lednu 2005: „[SHR] vychází z poptávky podnikatelské sféry. Hospodářská komora, Svaz průmyslu a dopravy i ostatní podnikatelé dlouhodobě po takovém materiálu

volají. Chtějí vědět dopředu, co vláda připravuje v oblasti vzdělávání, dopravy, podpory exportu.<sup>3</sup>

Zpracování SHR se odvíjelo od tzv. myšlenkového schématu „Podmínky pro hospodářský růst“, které vycházelo mimo jiné také z makroekonomických modelů růstu (K – kapitál, L – práce, A – technologie, H – lidský kapitál, I – instituce).



Poznámka: Kategorie „Podniky“ představuje praktickou aplikaci výše definovaných a teoreticky popsaných kategorií a subkategorií. Problematiky budou ilustrovány a konkretizovány na reprezentativním vzorku podniků různých velikostí, na skupině ilustrativních odvětví národního hospodářství, které budou mj. hodnocené dle předpokládaného stupně perspektivy jejich dalšího rozvoje.

<sup>3</sup> Bautzová L., Fiala Z.: Rodí se velká strategie. Rozhovor, Ekonom č. 1, 6.–12. ledna 2005.

Schéma a první verze struktury byly počátkem října 2004 diskutovány s akademickou sférou a dalšími externími odborníky včetně CESES. Na základě schůzky s vedoucím Integrovaného týmu CESES formuloval několik komentářů:

Vyjádření CESES ke struktuře Strategie hospodářského růstu z 13. října 2004

Obrovským přínosem Strategie hospodářského růstu (Strategie) je vymezení klíčových oblastí, jejichž rozvoj pozitivně ovlivní hospodářský růst. CESES velmi oceňuje také posun v přístupu k přípravě strategických dokumentů, který zahrnuje interakci s podnikatelským sektorem a vymezuje aktéry hospodářského růstu jakožto spolupracující partnery.

V této fázi rozpracování Strategie CESES předkládá následující komentáře, náměty a doporučení:

1.

Orientace, celkové směřování – není (zatím) jasně vymezeno; hospodářský růst by měl být provázán s aspektem kvality života a s uplatněním kritéria udržitelného rozvoje; hospodářský růst je třeba uvažovat v konkrétním rámci naplňování Lisabonské strategie.

2.

Institucionální zakotvení, koordinace, interakce – pro úspěch Strategie je klíčový důraz na její realizační rámec; stále chybí institucionální zakotvení strategické dimenze řízení na centrální úrovni, stěžejním faktorem je také kvalita ústřední státní správy, zejména její kapacity v oblasti vnitřní a vnější koordinace a komunikace.

3.

Perspektiva realizace – ačkoli se Strategie zaměřuje na dosažení výsledků v krátkodobém až střednědobém horizontu, jádro Strategie by mělo vycházet z dlouhodobější perspektivy – s ohledem na programovací cykly EU lze uvažovat o roku 2013; minimální perspektivou je rok 2010.

4.

Struktura: členění, hladiny konkrétnosti – ačkoli se dopady Strategie očekávají zejména v hospodářské oblasti, ekonomický růst je nezbytné nahlížet v širších souvislostech; proto kromě stávajícího (a relativně podrobného) popisu klíčových rozvojových „problematik“ navrhuje členění Strategie podle následující struktury:

- Modernizace / výkon ekonomiky
- Společnost vědění
- Vládnutí (vč. nástrojů)
- Kvalita života
- Sociální soudržnost
- Přírodní zdroje, krajina, regionální rozvoj
- Vztah ČR a EU, globální rozměr

5.

Principy hodnocení a aktualizace – nastavení principů a mechanismů pro vyhodnocování realizace Strategie a její aktualizace pro další období (ve vazbě na výše uvedený bod 2.).

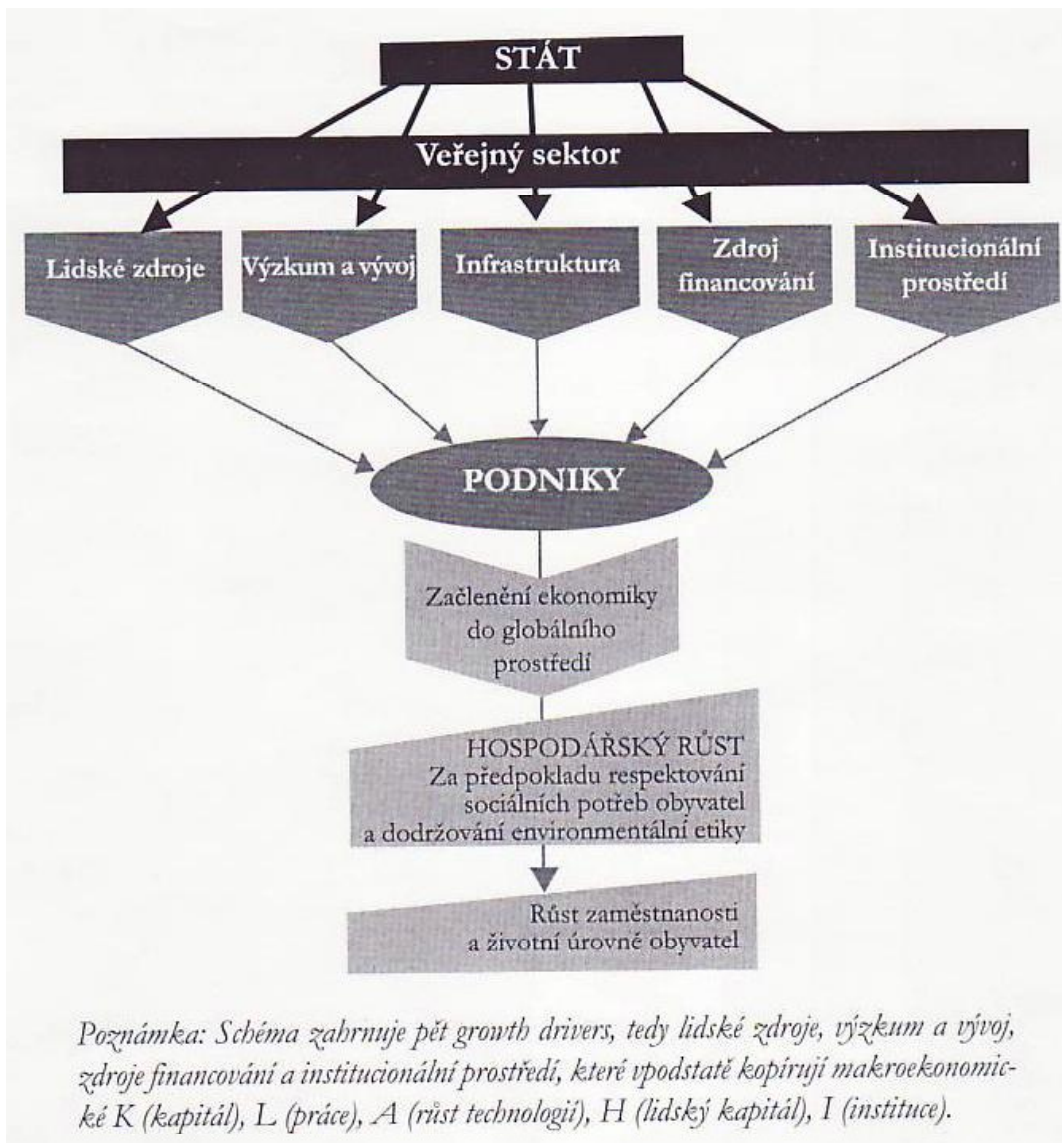
6.

Harmonogram prací – navrhuje připojit harmonogram přípravy, realizace a aktualizace Strategie.

Z vyjádření CESES byly do SHR zapracovány dva podstatné body: sladění horizontu SHR s programovacím obdobím EU (rok 2013) a propojení SHR s nadřazeným dokumentem, Lisabonskou strategií.



Koncem listopadu 2004 byly integračním týmem osloveny jednotlivé resorty s požadavkem na zaslání shrnutí vlastních politik/koncepcí/strategií a rozpracování konkrétních podkapitol SHR. Součástí dopisu bylo již upravené „myšlenkové schéma“, čítající pět growth drivers a vyúsťující přes hospodářský růst do růstu zaměstnanosti a životní úrovně obyvatel. Nutno dodat, že tyto dva cíle byly do SHR „přilepeny“ z Lisabonské strategie, ale základní ekonomické myšlenkové schéma nikterak nezměnily.



**Poznámka:**

Schéma zahrnuje pět growth drivers, tedy lidské zdroje, výzkum a vývoj, zdroje financování a institucionální prostředí, které v podstatě kopírují makroekonomické K (kapitál), L (práce), A (růst technologií), H (lidský kapitál), I (instituce). Od té chvíle se až do konečné verze dokumentu schéma dokumentu nezměnilo, pomíneme-li doplnění vize ještě o podtitul „Česká republika – znalostně-technologické centrum Evropy s rostoucí životní úrovní a vysokou zaměstnaností“.

Oslovení resortů sledovalo dva cíle. Jedním bylo formální zapojení ministerstev do přípravy Strategie, aby výsledný dokument snáze prošel připomínkovým řízením, druhým pak byla určitá

neznalost prostředí státní správy ze strany pracovníků Jahnova kabinetu, kteří ani ne rok po aktualizaci Střednědobé koncepce sociálního a ekonomického rozvoje ČR (SKSER) žádali po resortech zaslání téměř shodných příspěvků, jako po několik předchozích let požadoval sekretariát Rady vlády pro sociální a ekonomické strategie (RASES) a poté na podzim roku 2003 sekretariát její nástupkyně Rady vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR), tedy rady, která po odchodu vicepremiéra Petra Mareše přešla do gesce pod jeho nástupce, Martina Jahnna... Není proto příliš překvapující, že shromážděná shrnutí resortních politik/koncepcí/strategií ani náměty na rozpracování podkapitol nepřinesly v porovnání se SKSER z roku 2003 téměř nic nového<sup>4</sup>. Škoda jen, že v napjatém harmonogramu příprav si tento „krok stranou“ vyžádal několik týdnů práce a úředníci oslovených resortů pojalí k celému projektu určitou nedůvěru. Ke vzbuzení pochybnosti o smyslu a povaze SHR mohla stačit i odpověď Martina Jahnna na dvě další otázky (Ekonom č. 1/2005, 6.–12. 1. 2005):

*EKONOM: Operuje strategie také s penzijní reformou, změnami ve školství, reformou zdravotnictví a podobně? Na nich bude do značné míry také záviset, kolik zdrojů bude k dispozici...*

*Jahn: Tyto věci tam budou pouze zmíněny, ale strategie se jimi do hloubky nezabývá.*

*EKONOM: Podle harmonogramu, který má Ekonom k dispozici, měla být do konce roku 2004 ukončena fáze 1, která obnáší nejen „shrnutí resortních politik“, ale také „identifikaci klíčových problémů“. Objevili jste nějakou dosud neznámou brzdu rozvoje hospodářství, o které jste zatím nevěděli?*

*Jahn: S definicí globálních problémů není potíž. Tady se však nezabýváme tím, co chybí ekonomice celkově, ale zjišťujeme klíčové problémy v rámci resortních politik, které tak docela neznáme. Teď už například mohu říci, že nám chybí aktualizovaná politika rozvoje dopravní infrastruktury. Další klíčový problém představuje chybějící inovační politika a zásadní změny vyžaduje i vysoké školství. Právě pro tyto tři oblasti je potřeba urychleně dopracovat koncepcie, neboť budou mít vliv na to, jak bude vypadat celková hospodářská strategie.*

Uvedený rozhovor naznačuje, že SHR byla tvořena spíše jako další z řady seznamu resortních koncepcí, které resorty mají relativně čerstvě, v písemné podobě a na uložené na přístupných místech – zřejmě i proto se jako tři slabiny v koncepčním pokrytí ČR jeví zastaralá politika rozvoje dopravní infrastruktury, téměř hotová inovační strategie a oblast vysokého školství. Přitom například odbor koncepcí Ministerstvo vnitra přistoupil k soupisu a soustředění svých koncepcí až v polovině roku 2005, seznam ještě není úplný a čítá okolo šedesáti položek.

Ale z pohledu metodiky zpracování strategií je tu ještě závažnější potíž než suplování evidence založených koncepcí. Komplexní strategie jsou tu od toho, aby vymezily hlavní priority, a ty byly následně dál rozpracovávány do tématických akčních plánů, případně resortních strategií či koncepcí a dalších dokumentů a úkolů na nižších úrovních vlády. Vicepremiér pro ekonomiku však hovořil o opačném postupu – tedy že dokud není schválená aktuální koncepce na nižší úrovni, nelze pokračovat v práci na SHR<sup>5</sup>:

„V první fázi sbíráme informace od jednotlivých resortů. Nevymýšlíme nic od stolu, strategie vzniká zdola – jsme maximálně otevřeni diskusi o tom, co v ní má být, a co ne. Zjistíme, které partikulární resortní strategie nejsou dodělané, a ty se musejí dokončit. Pak bude následovat rozhodnutí o tom, co bude mít prioritu, protože na všechno nebudou v rozpočtu peníze.“

<sup>4</sup> Podobně, jako příliš nového po roce 2000 nepřinášely ani jednotlivé SKSER.

<sup>5</sup> Ekonom č. 1/2005, rozhovor str. 25-27

Vedle převrácené logiky SHR, kdy souhrn resortních dokumentů zřejmě plnil roli „vstupní analýzy vnitřních podmínek“, spočívá další slabé místo strategie v nedostatečné analýze vnějšího prostředí. Internetové stránky [www.hospodarskastrategie.org](http://www.hospodarskastrategie.org) v lednu 2005 uvádějí k vnějším podmínkám v kapitole Nové výzvy pro Českou republiku – Důvody ke změnám následující:

„Při formulování Strategie hospodářského růstu je nutno přihlédnout k současným trendům, které ovlivňují národní ekonomiky. Mezi ně bezesporu patří: globalizace, rostoucí konkurenční prostředí, růst nákladů práce, růst významu infrastruktury, technologické změny, důraz na znalostní ekonomiku, demografické změny, důraz na kvalitu životního prostředí, politiky Evropské unie a další.“

Text pokračuje skokem k výčtu modelových makroekonomických faktorů a ukazatelů, které obratem implantuje do (české ekonomické) reality: „Hlavní oblasti soutěže mezi státy se proto stávají znalostní kapacita a potenciál společnosti, efektivita práce, náklady na jednotku výkonu a infrastruktura. Česká republika je v současné době těmito trendy ovlivňována.“

Po stručném vymezení prostředí byl stanoven omezený počet modelových proměnných, které byly obratem převedeny zpět do reality. Vzápětí následuje další pseudologický krok, kdy je realita nucena, aby se vlezla do modelové konstrukce, vytvořené jakožto její zjednodušení:

„Proto je nesmírně důležité zasadit SHR do tohoto prostředí a snažit se s pomocí ní vytýčit České republice jasný směr rozvoje, zvýšit její konkurenceschopnost a zrychlit hospodářský růst. Jasně směřování hospodářské politiky může zabránit zbytečným reakcím na hospodářské cykly a tím i jejich možnému prohlubování.“

Logický rozbor výchozího myšlenkového schématu a důvodů ke změnám až příliš často staví na tautologii, usuzování z části na celek, porušování předpokladu ceteris paribus, ale také na další plejádě logicky klamných závěrů<sup>6</sup>. Pak už snad čtenáře ani nezarazí, že soustava pěti makroekonomických modelových veličin (K, L, A, H, I) je i ve finální verzi prezentována jako základ filozofie: „Filozofie Strategie hospodářského růstu je postavená na synergii pěti pilířů a jako taková musí být i chápána.“

Pozornost si zasluhuje také argumentace na podporu vytvoření strategického dokumentu. Vicepremiér Jahn několikrát poukázal na absenci komplexní strategie, a to i po 8. prosinci 2004, kdy vláda schválila jím předloženou Strategii udržitelného rozvoje ČR. Zatímco verze SHR z dubna 2005 uvádí, že SHR se „vědomě zaměřuje na ekonomický pilíř nejvyššího strategického dokumentu země – Strategie udržitelného rozvoje“ a „zbývající dva pilíře, sociální a environmentální, respektuje,“ verze SHR schválená vládou v prosinci 2005 uvádí už jen tolik, že vychází ze „zastřešující Strategie udržitelného rozvoje“.

Na stránkách [www.hospodarskastrategie.org](http://www.hospodarskastrategie.org) se měsíc po schválení SUR objevilo toto zdůvodnění, proč je v podmínkách ČR zapotřebí komplexní strategie:

„V podmínkách České republiky chybí zastřešující strategie, která by koordinovala dílčí koncepce jednotlivých resortů a určila vizi směřování České republiky ve střednědobém horizontu.“

Dílčí, mnohdy kvalitní strategie byly ve státní správě většinou vypracovávány izolovaně od koncepcí ostatních subjektů. Vyskytují se také případy, kdy koncepce neexistují v ucelené

---

<sup>6</sup> Více o klamných závěrech z pohledu formální logiky v kapitole „Tvorba (Rozvíjení) argumentů ve veřejné politice“ v připravované publikaci Metodologického týmu. Veselý, A., Nekola, M.: Analýza a tvorba veřejných politik: přístupný, metody a praxe. Praha, Sociologické nakladatelství 2007.

podobě, případně je jejich náplň roztroušena mezi více dokumentů či politik. Vládní politika je proto pro soukromý sektor těžko čitelná a tudíž se zvyšuje nejistota při tvorbě očekávání ekonomických subjektů i veřejnosti. Tato nejistota brání efektivnímu plánování ekonomických subjektů.

Připravovaný dokument Strategie hospodářského růstu České republiky představuje jednotící rámec pro dílčí politiky jednotlivých resortů. Současně má však snahu zohlednit i zájmy soukromé sféry, tj. z řad podniků, podnikatelských uskupení, zájmových a oborových organizací, akademické obce i širší veřejnosti. Ucelená strategie dovolí stavět na již vypracovaných koncepcích, které sladí a doplní o nové podněty. V konečném důsledku se tak lépe zúročí již investované úsilí. Vedle své koordinační role bude Strategie poskytovat zřetelnou představu o budoucím vývoji české ekonomiky a nastíní její hlavní priority ve stěžejních oblastech zaměřených na hospodářský růst a konkurenceschopnost.“

Další text popisuje, proč je důležitá jednotná strategie:

„Strategií se rozumí ucelený a jednotný způsob podnikání kroků v určité oblasti, jehož správná realizace směřuje k předem vytyčeným cílům. Tyto cíle jsou přesně stanoveny, je definován jejich obsah a horizont pro jejich dílčí či úplné splnění. Zároveň jejich přesná definice umožňuje zavedení ukazatelů, kterými je možno kontrolovat jejich plnění. Strategie v sobě zahrnuje dílčí kroky, které je třeba podniknout v daném sledu a čase, aby bylo dosaženo žádoucího výsledku.

Strategie pomáhají organizacím efektivně dosáhnout naplánovaných priorit a zároveň, je-li rozhodovatelem vláda, umožňují soukromé sféře lépe předvídat a chápat její politiky. Pokud se strategie uvede do praxe a postupuje-li se podle ní, je možné odstranit rozpory mezi jednotlivými resortními opatřeními zapříčiněných především absencí nadresortní koordinace. V situaci neexistence jednotné koordinující strategie jednotlivé subjekty docházejí k dílčím výsledkům, které ovšem netvoří konzistentní celek. V takovém případě může nastat situace, kdy dochází k plýtvání zdroji či ke střetům zabraňujícím realizaci cílů. Cílem jednotné strategie je eliminovat tyto problémy a jasně definovat akceptovatelné cíle a způsob jejich dosažení tak, aby docházelo k synergickým efektům mezi jednotlivými subjekty.“

Zjednodušující hodnocení stavu v uvedeném textu dávají tušit nízkou znalost prostředí veřejné správy a značnou orientaci na komerční sektor. Dále nezbyvá než zopakovat, že v době zveřejnění tohoto textu byla již více než měsíc schválena SUR, jejímž předkladatelem – i když bez vlastního „zavinění“ – byl vicepremiér Martin Jahn.

#### **5.2.5. Potenciál implementace (realizace) nástroje**

Strategie hospodářského růstu v každém případě představuje dokument, jehož závažnost má obdobnou strategickou váhu jako rozhodování o privatizaci, protože v případě její realizace ovlivní tuto společnost nejen do roku 2013, ale na dalších 15 či 20 let. Dokument shrnuje nejen dosavadní myšlenky, návrhy a doporučení, ale přichází i s mnoha novými a neotřelými, které syntetizuje ve skutečnou ekonomickou strategii s potencialitou synergického efektu. Koncepce je však stále ekonomicky zúžená a chybí jí charakter širších souvislostí, typických pro obecné rozvojové strategie. O tyto okruhy by se Strategie měla rozšířit, nebo by měla více odkazovat a navazovat na komplexnější nadřazené dokumenty, kterým je v ČR Strategie udržitelného rozvoje a v EU Lisabonská strategie, Strategie udržitelného rozvoje a Pakt růstu a stability. Zároveň by se strategie tohoto významu měla promítnout do aktualizace dlouhodobých a střednědobých koncepčních dokumentů jak na úrovni resortů, tak na regionální úrovni. Současně by se měla prohloubit realizační část, a to směrem ke konkrétnější operacionalizaci svých opatření, nejlépe pomocí kvantitativních parametrů, vymezení odpovědností a časových hranic.

Navrhovaná opatření jsou relevantními a postačujícími prostředky pro dosahování zadaného cíle. Není však zřejmé, v jaké šíři a intenzitě budou implementovány. Mají také odlišnou časovou relevanci svých dopadů na růst, respektive mnohá mají efekty do sociální, environmentální a kulturní sféry, jež mohou působit nepřímo proti dlouhodobému růstu. V tomto případě by se neměla opakovat naše běžná praxe, kde většina vládních dokumentů neanticipuje sociální důsledky jejich realizace, což vede nejen k tomu, že se s nimi občané neztotožňují, ale obracejí se proti nim. Získání širokého konsensu pro Strategii má zásadní význam. Historický moment pro její kvalitní koncepci a implementaci je vpravdě mimořádně příznivý. Tato unikátní příležitost by se neměla propást.

I v případě, že bude Strategie více provázána s nadřazenými dokumenty, budou dopracovány související sociální a environmentální vlivy a dopady a Strategie bude rozpracována do akčních plánů, její realizace může ztroskotat na změnách politického prostředí nebo na stále chybějícím institucionálním rámci strategického vládnutí. Stávající prostředky, nástroje a administrativní zajištění přípravy, realizace a vyhodnocování nadresortních strategických dokumentů nejsou systémové povahy, a v podstatě nejsou formálně upraveny. To v mnoha zemích nepředstavuje fatální riziko pro skutečné naplňování dlouhodobějších a souhrnnějších politik, snad díky delší historické zkušenosti s tvorbou smysluplných víceletých rámců pro veřejné politiky. V mnoha vyspělých zemích EU i světa tvůrci a realizátoři politik hospodářského rozvoje také zdaleka tak výrazně nevydělují ekonomický růst ze sociálních a environmentálních souvislostí, stejně jako institucionální uspořádání ústřední státní správy odráží více „soudobé problematiky“ než „historicky vázané resortní specializace“. V neposlední řadě v české veřejné politice stále ještě chybí praxe větší otevřenosti při tvorbě, realizaci i hodnocení politik.

#### **5.2.6. Posouzení obsahu dokumentu**

Kritériem tohoto hodnocení je schopnost dosáhnout vytyčeného cíle „podpora hospodářského růstu“, což dále operacionalizujeme podpurnými kritérii:

- vhodností výběru cílových oblastí strategických reforem;
- vhodností priorit navrhovaných opatření v souladu s cíli;
- vhodností výběru prostředkůřešení.

Strategie slibuje jako cíle výraznější ekonomický růst současně s nízkou nezaměstnaností a rostoucí životní úrovní. Opomíjí, zřejmě zcela záměrně, sociální, environmentální a kulturní cíle, respektive tyto přidružené aspekty ekonomických cílů. To považujeme za hlavní nedostatek její koncepce. Je to přílišné zúžení záběru, které není adekvátní ambicím tohoto materiálu, jakkoli lze intuitivně dovozovat, že pokud se ekonomika „chytne“, k ní přidružené parametry se doladí automaticky. Čistě ekonomicky vedená reforma, která opomíjí zmíněné neekonomické cíle, narazí hned zkraje na nízkou efektivitu českého politického (parlamentního) systému, a stane se neprůchozí. Sami autoři přiznávají, že z hlediska hospodářského rozvoje panují mezi třemi cíli – ekonomickým, sociálním a environmentálním – alespoň krátkodobě spíše vztahy vzájemné rivality než vztahy komplementarity. Tuto rivalitu nelze řešit „za chodu“.

Cíl dohonit v HDP na obyvatele průměr EU–25 do roku 2013 považujeme za nadsazený (viz též Slavík, 2005). To by znamenalo naprosto mobilizační nasazení reforem při plném konsensu společnosti se obětovat. České tempo růstu by muselo být dlouhodobě kolem 5,5 %, přičemž EU–24 by rostla jen tempem kolem 2,2 %. Oba odhady jsou málo pravděpodobné pro odklady českých reforem a zrychlení v růstu Německa. Nicméně dosažení zadaného cíle i do r. 2020 lze považovat za reálné a současně i za úspěch reforem <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> To by znamenalo český růst HDP v paritě kupní síly 4,5% a EU–24 2,4%. Český růst by však musel být dlouhodobě udržitelný, tj. bez bariér na straně sociální a ekologické. Pokud by prognóza vycházela z

Stanovení priority reformních opatření (tj. prostředků prvního řádu) v proměně Česka ve znalostně technologické centrum Evropy je zásadní strategickou orientací, s níž lze plně souhlasit. Cestou k tomu slouží Strategii pět oblastí politik: institucionální prostředí pro podnikání, finanční zdroje, infrastruktura rozvoje, lidské zdroje a podpora vědy, výzkumu a inovací, což je rovněž výběr, nad nímž lze očekávat široký konsensus. Jako u každého vážnějšího podnětu lze i u Strategie očekávat kritické výtky ze strany politických lobby na místa, která jsou její podstatou: způsob snižování daní, míra růstu nájemného, okolnosti zavedení školného a plateb ve zdravotnictví. Zde by velice pomohlo, pokud by reforma byla založena zásadně na parametrech změn. Pak by se útoky musely soustředit na tyto parametry místo na paušální zamítnutí opatření. Navíc reforma v těchto podstatných oblastech není ohrožena ani po změnách, protože efektivní politická opozice (ODS) nabízí pouze jejich formální změny.

Pokud je podstatou Strategie orientace na znalostní ekonomiku, pak materiál nedostatečně rozvinul strategie na zkvalitnění vzdělávání (včetně změn v základním a středním školství) <sup>8</sup> a jejich vazbu na vědeckou, vývojovou a informační infrastrukturu. Slovensko se po edávných reformách stalo (dle hodnocení OECD) zemí na špičce pružnosti pracovního trhu – na zaměstnanosti se to však odrazilo negativně. Jakou strategii zde nabízíme, abychom se tomuto problému vyhnuli? Respektive jak budeme podporovat malé a střední podniky, aby se zaměstnanost zvyšovala?

Jistě nikdo nebude proti tomu odstranit jako prioritu ve vytváření institucionálního prostředí pro podnikání nepříznivé legislativní prostředí pro zakládání podniků a nízkou vymahatelnost práva, vymycovat korupci, snižovat byrokracii, zlepšovat veřejné služby, racionalizovat daňovou soustavu s eliminací některých daní bez výnosu, atd. Tyto pasáže jsou však natolik obecné a za posledních 12 let zprofanované, že je otázkou, jak mohou být účinněji operacionalizovány. Naprosto zásadní je reforma výdajové strany veřejných rozpočtů, kde je materiál hodně opatrný a bez dalších specifikací prakticky neúčinný.

Pro mnoho lidí bude také vážným problémem, přeneseli-li se těžiště daní z přímých na nepřímé. Do jaké míry to poškodí sociálně slabší vrstvy a zvláště důchodce? Jak a z jakých zdrojů to bude stát kompenzovat? Půjde se podobnou cestou jako Slovensko, které sice dosahuje zatím díky vysoké spotřebě vyššího ekonomického růstu, ale za cenu prohlubování sociálních diferenciací? Navrhují-li autoři změnit strukturu daní od přímých k nepřímým a sazby přímých daní snižovat, rozšířit daňová pásma u daně z příjmů fyzických osob a snížit jejich počet, redukovat sazby příspěvků na sociální a zdravotní pojištění a stanovit stropy jejich vyměřovacího základu, je to postup sice z hlediska ekonomického rozvoje jistě krátkodobě účinný, ale ze sociálně-politického pohledu dlouhodobě konfliktní. Tyto (a další níže uvedené) aspekty Strategie by bylo nanejvýš vhodné otestovat na kvantitativních modelech rozvoje (například CGE).

Na druhé straně lze přivítat daňovou reformu v oblasti ekologie a nemovitostí, které by mohly částečně nahradit výpadky z daně z příjmů a výraznější škrtů nerentabilních daní. Stejně tak fakt, že podobu skutečného programu mají návrhy na podporu malých a středních podnikatelů. Ničím novým není ani často kritizované fungování našich soudů. Jistě by bylo vhodné

---

HDP tržního kursu koruny k euru, pak by zde navíc musela být reálná apreciacie české měny nejméně 2,5% ročně. Tak prudká nominální konvergence se může stát z dlouhodobého hlediska třetí bariérou udržitelnosti vysokého reálného růstu (tj. předpokládaných 4,5%). I tak by EU–27 bylo i za optimálních podmínek delší a nebylo by dříve než v letech 2020–23.

<sup>8</sup> A to zvláště když i z naší historie víme, že vzdělanostní reformy přinášejí své plody až v generační dimenzi. Např. naše školská reforma v sedmdesátých letech 19. století se projevila pronikavým průmyslovým rozvojem až v letech devadesátých, tedy na konci tohoto století.

odbřemenit soudce od administrativních činností a přenést je na soudní úředníky. Lze se však oprávněně obávat, že to povede jen k dalšímu nárůstu státního aparátu. Pokud by se měl tento jistě rozumný nápad realizovat, tedy bez zvyšování mzdových prostředků. S tím se ve strategii nepočítá ani nejsou vyčísleny případné vyšší výdaje. Podobně je tomu s redukcí státního aparátu i jinde, kde se počítá s nákladnými audity, ačkoli jednodušší cestou by byla stagnace mzdových fondů, která by snižování byrokracie vynucovala ekonomicky na základě svobodné volby úřadů samotných.

V této souvislosti by bylo vhodné ještě tvrději zdůraznit názor autorů, že zavedení definitivy je v pracovním procesu státní služby kontraproduktivní. Jde o porušení základního principu řízení, kde rozhodování a osobní odpovědnost jsou neoddělitelné. Především však vládneme jak draho, tak neefektivně. Od roku 1990 se nedaří snižovat státní aparát a jeho kvalifikace je neuspokojivá. To vedlo k nekvalifikovaným rozhodnutím a korupci, což jsou nejen přímé ztráty ve stovkách miliard korun, ale zejména ztráty na potenciálu růstu. Takovými sektory jsou například zdravotnictví, doprava, armáda, policie a samotný aparát státního řízení, které by si zasloužily ve Strategii a jejich reformem významnější postavení.

Široce koncipovanou Strategii s fundamentálními dopady na společenskou organizaci nelze rozjet bez dostatku finančních zdrojů. Jak autoři navrhnou, lze je získat privatizací části státního majetku a snížením mandatorních výdajů. Je tato část reformy adekvátní svým cílům? Například státního majetku podstatně ubylo a snížit dále se zvyšující mandatorní výdaje, tvořící víc než čtyři pětiny státního rozpočtu, o 10 až 15 %, nebude bez negativních sociálních důsledků jednoduché. Hledat tyto prostředky v reformě financování školství, zdravotnictví a penzijního systému deregulací, individualizací a posílením zodpovědnosti je sice racionální, ale narazí na politické a sociální bariéry a efekt se v mnoha případech může dostavit až za časovou hranici strategie. Podobně je tomu s okamžitým odstraněním regulace nájemného bez kompenzací. V této oblasti chybějí vstřícné politiky podložené anticipací změn v cenách, příjmech a sociálních důsledcích přijatých rozhodnutí. Novou příležitostí, na kterou se autoři až příliš spoléhají, je využívání zdrojů z přímých komunitárních programů, ze kterých podle odhadu ministerstva financí můžeme v příštím programovém období 2007–2013 čerpat až 169 miliard Kč ročně, tedy šestinásobek než doposud. To by ovšem znamenalo mít lidi a mezinárodní síť k hledání a přípravě efektivních investic a jejich prosazení v mezinárodní konkurenci. Tyto investice musí být s multiplikativním efektem, což znamená výrazně zvýšit spolufinancování projektů hrazených z evropských zdrojů. Kofinancování ve výši 15 až 25 % je nedostatečné. Reálné je jeho zvýšení na 30–50 %, což nelze provést bez zefektivnění spolupráce státního aparátu se soukromým sektorem. Tato část Strategie vyžaduje větší pozornost. Znamená také více se soustředit na debyrokratizaci investiční regulace, daňové odlehčení investic (například další liberalizací odpisové politiky) a politiku podporující transfer technologií.

Neadekvátně svému významu je ve Strategii řešena energetická politika. Z dlouhodobého hlediska jsou zdroje energie ještě výraznější hrozbou, než je demografický propad. Dosud jsme se nezbavili dědictví vysokých energetických nároků na ekonomickou činnost a bydlení, které jsou proti průměru EU téměř dvojnásobné. Materiál neřeší rozpor (trade-off) mezi budováním nových kapacit a úsporami energie. Klíčovým pro strategii je odhad cen energií a způsob jejich regulace.

Strategie vychází z myšlenky, že základní podmínkou hospodářského růstu je trvalé obnovování konkurenceschopnosti podniků, což vyžaduje zavádění inovací, které závisejí na vědě a výzkumu, zvláště na spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Zde stále zůstává otevřená otázka politiky financování spolupráce škol a státního výzkumu jak s obdobnými strukturami ve světě, tak se soukromým výzkumem a soukromým kapitálem.

## **5.2.7. Hypotézy k teoretické a k empirické verifikaci**

### **5.2.7.1. Ambice dokumentu versus reálný potenciál**

SHR jakožto příklad tzv. strategického veřejnopolitického dokumentu lze studovat jako dokument i jako proces. Jakožto dokument byla SHR posuzována v této případové studii, jakožto proces byla strategie posuzována pouze od zadání jejího zpracování po její přijetí. To z hlediska modelů pracujících s cyklem tvorby veřejné politiky představuje pouze úvodní fáze procesu, který – jak ukazují obdobné kasuistiky, např. ke Strategii udržitelného rozvoje – těmito úvodními fázemi zpravidla končí. Vzhledem ke způsobu přípravy SHR, ať už z hlediska zúčastněných aktérů, východisek a předpokladů, věcného obsahu či zkušeností s obdobnými dokumenty, navrhneme tuto hypotézu:

Ambicí SHR bylo stát hlavním komplexním strategickým dokumentem pro ČR. To však v současné podobě není reálné, dokument představuje spíše srozumitelný podklad pro veřejnou debatu nad ekonomickým pilířem komplexní rozvojové strategie. Přínosem dokumentu je oživení tématu strategického vládnutí v ČR a naznačení návazností s dalšími strategickými dokumenty na úrovni ČR a EU.

Hypotézu opíráme o analýzy SWOT a PEST a souhrnnou analýzu rizik (viz přílohy). Analýzy představují strukturovaný souhrn hlavních zjištění a závěrů vzešlých z textu případové studie.

### **5.2.7.2. Srovnání SHR s obdobnými dokumenty Velké Británie a Francie**

SHR lze porovnávat s obdobnými strategickými veřejně-politickými dokumenty. Je přirozené, že dokumenty věnující se náčrtu dlouhodobějších orientací země se vzájemně liší. Přesto lze nalézt určité podobnosti a naopak zásadní odlišnosti mezi dokumenty, které vznikly v rozmezí několika měsíců (květen 2004 – listopad 2005), v rámci určitého územního celku (země EU) a jejichž hlavní priority se do značné míry překrývají (konkurenceschopná ekonomika založená na znalostech).

Britský Strategic Audit z února 2005 říká, že ačkoli Británie dosáhla značného a udržitelného pokroku v klíčových oblastech, zahrnujících výkonnost a stabilitu ekonomiky, růst produktivity, lepší vzdělávání, potírání chudoby dětí a důchodců, snižování kriminality a zlepšování systému zdravotní péče, stále čelí dlouhodobým a strukturálním výzvám, mezi něž se řadí zejména přizpůsobení dopravní infrastruktury, zajištění dostatečné výstavby, zapojování ekonomicky neaktivních zpět do práce a zlepšení příležitostí pro nejchudší domácnosti.

Francouzský Le Sursaut: Vers une nouvelle croissance pour la France z května 2004 podotýká, že pro úspěšnou realizaci ambicí, které má Francie na prahu 21. století, je bezpodmínečně nutné zrychlit vnitřní proměny, které umožní udržení a posílení pozice v rostoucí konkurenci na světových trzích. Francie proto vidí jako hlavní cíl „smělý vstup do nové světové znalostní ekonomiky“.

Tolik podoba v cílech s českou SHR. Více než sto padesát stran čtivého a přitom značně analytického textu se nezamýšlí jen nad tím, jak se vrátit na trajektorii rovnovážného růstu, ale také jak zlepšit životní podmínky Francouzů a jak lépe zařídít, aby Francie zazářila i na mezinárodním poli. Tyto tři obecné cíle jsou uvedeny společně a následuje připomenutí, že spolu tvoří celek, na kterém závisí efektivita každého z nich, jejich naléhavost nemůže být posuzována odděleně od celku, do něhož jsou poskládány. Základním smyslem cílů a příslušných opatření je dosáhnout jejich současným a vzájemným působením kvalitativního a kvantitativního růstu.

V oblasti cílů tak opět vyniká úzká zaměřenost české SHR na ekonomický růst, vyjádřený ukazatelem HDP vztaženým k průměru EU. Francouzi a Britové v obdobných dokumentech stanovují větší počet cílů na základě širšího spektra kritérií, dosahování cílů je sledováno



pomocí většího počtu indikátorů, přičemž za důležitější než souhrnný ukazatel růstu jsou považovány změny ve struktuře rozvoje.

*Tab. 5.2.1: Porovnání struktury veřejněpolitických dokumentů*

Lisabonská strategie po summitu EU v březnu 2005 <sup>1</sup>	Strategie hospodářského růstu <sup>2</sup>	Strategie Audit: Progress and challenges for the UK <sup>3</sup> , únor 2005	Le sursaut <sup>4</sup> , květen 2004
<p>Předmluva</p> <p>Růst a zaměstnanost: nový začátek lisabonské strategie</p> <p>Shrnutí</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Růst a zaměstnanost v první řadě</li> <li>2. Výbudování evropského partnerství pro růst a zaměstnanost</li> <li>3. Opatření na podporu růstu a zaměstnanosti               <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Lisabonský akční program pro Unii a členské státy</li> <li>3.2. Přitažlivější Evropa pro investory a pracující</li> <li>3.3. Znalosti a inovace - cesta k růstu</li> <li>3.4. Vytváření více a lepších pracovních míst</li> <li>3.5. Dopad na růst a zaměstnanost</li> </ol> </li> <li>4. Partnerství vytvářející růst a pracovní místa</li> </ol>	<p>Úvod</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Česká republika v globalizovaném světě a Evropské unii</li> <li>2. Odkud kam</li> <li>3. Naplňování vize               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionální prostředí pro podnikání</li> <li>• Zdroje financování</li> <li>• Infrastruktura</li> <li>• Rozvoj lidských zdrojů – vzdělávání a zaměstnanost</li> <li>• Výzkum, vývoj a inovace</li> </ul> </li> <li>4. Základní fiskální principy SHR ČR</li> <li>5. Využití strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na podporu priorit ČR</li> <li>6. Monitorování výsledků SHR</li> </ol>	<p>Úvod</p> <p>Prosperita</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tvorba blahobytu</li> <li>• Vzdělání a dovednosti</li> <li>• Síť a infrastruktura</li> <li>• Životní prostředí</li> </ul> <p>Začlenění</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaměstnání a nezaměstnanost</li> <li>• Životní šance, chudoba a sociální mobilita</li> <li>• Komunity a sociální soudržnost</li> </ul> <p>Dobré žití</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zdraví</li> <li>• Kriminalita a bezpečnost</li> <li>• Měnící se rodiny</li> <li>• Stárnoucí společnost</li> <li>• Bydlení</li> <li>• Kultura a zábava</li> </ul> <p>Vládnutí</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokracie a participace</li> <li>• Efektivní vláda</li> </ul> <p>Závěr</p>	<p>Pověřovací dopis, Seznam členů skupiny,</p> <p>Předmluva, Úvod</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Díly pro strategii               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Stav a nutné změny</li> <li>b. Jiní to udělali</li> <li>c. Kam jít a co dělat?</li> </ol> </li> <li>2. Priority               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Za znalostní ekonomikou</li> <li>b. Práce, ekonomiky, společnost: upřednostnit zaměstnání před pomocí</li> <li>c. Zajistit efektivní trhy zboží a služeb</li> <li>d. Rozpolybovat stát</li> </ol> </li> <li>3. Studánka našeho osudu               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Evropa: privilegovaný prostor francouzského růstu</li> <li>b. Evropa bez břehů</li> </ol> </li> </ol> <p>Závěr</p>

**Tab. 5.2.2: SWOT analýza SHR jakožto dokumentu a procesu veřejné politiky**  
 SWOT analýza se soustředí primárně na stav a potenciály samotné SHR.

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viditelný krok vlády směrem ke strategickému vládnutí, který poměrně zásadním způsobem oživil veřejnou debatu o potřebě a formě strategického přístupu k vládnutí.</li> <li>• Přehledně členěný dokument, psaný srozumitelným jazykem.</li> <li>• Zapojení odborníků do přípravy.</li> <li>• Průběžná prezentace SHR na webových stránkách, možnost zasílat touto cestou komentáře.</li> <li>• Návaznost na nadřazený strategický dokument a proces – Lisabonskou strategii.</li> <li>• Souvislost s Národním rozvojovým plánem jakožto dokumentem na obdobné hierarchické úrovni.</li> <li>• Formulace stručně sdělitelné vize a do určité míry nadresortních pěti prioritních oblastí.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokračování jednostranného důrazu na ekonomický růst a do jisté míry zakotvení jeho nadřazenosti sociálnímu a environmentálnímu rozvoji.</li> <li>• Velmi nízká návaznost na Strategii udržitelného rozvoje ČR (SUR) jakožto hlavního strategického dokumentu ČR.</li> <li>• Chybějící nebo přinejmenším nejasné administrativní zajištění realizace a vyhodnocování plnění SHR.</li> <li>• Chybí návaznost na celkové směřování EU, interpretace Lisabonské strategie zúžena na ekonomický růst.</li> <li>• Napjatý harmonogram zpracování SHR, který byl také jednou z příčin slabé veřejné diskuse a rovnoměrného zapojení všech stakeholders<sup>5</sup>.</li> <li>• Spolupracující experti byli téměř výlučně ekonomové.</li> <li>• Zpracovatelé SHR se přihlásili k zapojení veřejnosti, ale to se omezilo pouze na konzultace s vybranými odborníky a možnost zaslat komentář na web.</li> <li>• Zcela chybí implementační, monitorovací a evaluační složka – aby se dokument mohl stát základem pro smysluplné veřejné politiky, potřeboval by o tyto složky doplnit.</li> </ul>
Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Očekávaný synergický efekt při finančním zajištění realizace cílů SHR, které se do určité míry setkávají s cíli NRP.</li> <li>• Příspěvek do veřejné debaty k prioritám rozvoje ČR, způsobu jejich průmětu do veřejných politik a institucionálnímu zabezpečení strategické dimenze v české veřejnopolitické praxi.</li> <li>• Zahájení propojování veřejnopolitických dokumentů EU a ČR na všech úrovních.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Přílišná orientace na rozpracování souboru priorit, které jsou v podstatě zobecněným zjednodušených modelových makroekonomických veličin zpět do reality, tedy vtěsnáváním reality do modelu.</li> <li>• SHR odhlíží od vnějšího vývoje, implicitně předpokládá jeho stabilitu, nepracuje s alternativami a variantními scénáři.</li> <li>• Výlučně ekonomické zaměření nemusí znamenat příspěvek k rozvoji ekonomiky jakožto struktury.</li> </ul>

*Tab. 5.2.3: PEST analýza*

PEST analýza se zaměřuje především na vnější faktory vzniku a uplatnění SHR a jejich možné následky.

Politické a institucionální faktory	Sociální a kulturní faktory
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ad hoc zadání, omezený čas a prostředky na zpracování.</li> <li>• Původní orientace SHR byla na podnikatelskou sféru.</li> <li>• Odpovědnost za strategii měl člověk, specializovaný na získávání zahraničních investic.</li> <li>• Výsledky voleb v roce 2006.</li> <li>• Změny vnějšího prostředí (ekonomické, politické, bezpečnostní, energetické) mohou ovlivnit strukturu priorit SHR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demografický vývoj. Se stárnutím populace se budou měnit jak nároky na sociální systém, tak struktura společností.</li> <li>• Vývoj nezaměstnanosti a její struktura.</li> <li>• Vývoj životní úrovně, životního stylu a hodnot.</li> <li>• Regionální rozvoj a vnitřní periferie.</li> <li>• Marginalizace některých skupin obyvatelstva v ekonomice založené na znalostech.</li> </ul>
Ekonomické	Technologické
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomické aspekty jsou jedinými, kterými se SHR zabývá, a to selektivně. Hlavní cíl je vyjádřen úrovní HDP na hlavu v konkrétním roce.</li> <li>• SHR vychází z velmi zjednodušeného a také velmi diskutabilního modelu vybraných faktorů a příčinných souvislostí ekonomického růstu.</li> <li>• Model nepočítá s žádnou šokovou nebo krizovou situací, nenabízí alternativy hospodářského vývoje a reakcí na něj.</li> <li>• Model zcela opomíjí „neekonomické“ souvislosti, což celou SHR i přes úvodní deklaraci o záměrnosti tohoto postupu (nebo právě díky ní) řadí mezi podklady pro veřejnou debatu, nikoli do kategorie „strategický dokument veřejné politiky“.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rychlost technologických změn může změnit strukturu a význam priorit.</li> <li>• Silné zaměření výzkumu a vývoje na „tržně uplatnitelné“ výsledky může utlumit výzkum v některých odvětvích a základní výzkum.</li> <li>• Vznik, pokračování nebo prohlubování digital divide. Ve střednědobém horizontu může mít část obyvatel potíže s překonáním bariér, způsobených pádivým vývojem technologií. To hrozí zejména s postupujícím demografickým stárnutím.</li> </ul>

Tab. 5.2.4: Analýza rizik – pokus o integraci analýz SWOT a PEST

Analýza uvažuje jak dosavadní SHR, tak zkušenosti z přípravy a realizace dalších strategických dokumentů. V případě SHR implikativně předpokládá její další dopracování do té míry, aby se po obsahové stránce mohla stát skutečně strategickým dokumentem veřejné politiky.

Identifikované hrozby	Riziková místa	Projev rizika	Ochrana před rizikem, předcházení rizikovým situacím
Lidské	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sledování individuálních cílů nebo cílů úzké skupiny aktérů.</li> <li>Znalosti, dovednosti a zkušenosti osob zajišťujících přípravu a realizaci SHR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tým pro tvorbu SHR na Úřadu vlády (ÚV) byl sestaven ad hoc, většinou z mladých lidí s ekonomickým vzděláním bez předchozí zkušenosti ve veřejné správě. Část týmu tvoří naopak zaměstnanci ÚV, kteří prošli již několika reorganizačními a změnami pracovní agendy. To spolu s nejasným postavením administrativního zázemí „ministra bez úřadu“ a jeho relativně častou obměnou vyčleňuje tým mimo „standardní fungování“ státní správy. Vnější a vnitřní tlaky podněcují k rozehrávání individuálních strategií.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jasnější institucionální začlenění skupiny odpovědné za přípravu a realizaci strategických dokumentů.</li> </ul>
Procedurální	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odpovědnost za dílčí cíle, celek i návaznosti na další dokumenty a politiky.</li> <li>Organizační zajištění realizace.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SHR je trochu jako Čapková osamělá šlepič v čerstvě napadlém sněhu. To může znesnadnit její přijetí aktéry podstatnými pro její zdárnou implementaci a prostoupení do dalších politik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jasnější institucionální zakotvení SHR, zasazení do „standardního“ systému tvorby politik.</li> <li>Kapacity pro přínosný monitoring a evaluaci.</li> </ul>
Vnější	<ul style="list-style-type: none"> <li>Globální změny, zejména v oblasti ekonomiky, bezpečnosti a životního prostředí.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SHR nepřináší alternativní scénáře pro případ možných vnějších šoků, jejichž příchod a rozsah sice nelze přesně odhadnout, nicméně jejich povahu lze předpokládat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Při aktualizaci SHR doplnit analýzu vnějšího prostředí a zpracovat variantní scénáře.</li> </ul>

<p>Politické</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volby 2006.</li> <li>• Další změny na postu předsušího ministra (vicepremiéra).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavržení SHR a strategií obecné, nebo zpracování dalších strategií.</li> <li>• Odložení SHR „do šuplíku“ nebo její formální vyhodnocování.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasně institucionální vymezení a zakotvení strategických dokumentů a mechanismů jejich realizace.</li> <li>• Osobní odpovědnost některého politika.</li> </ul>
<p>Finanční</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nejasná vazba priorit na strukturu státního rozpočtu.</li> <li>• Naplnění cílů podmíněno očekávaným hospodářským růstem.</li> <li>• Značné spoléhání na zdroje EU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Státní rozpočet se bude tvořit především jako soupis resortních požadavků a následného škrtní s ohledem na přípustný deficit. Priority SHR budou až několikátým kritériem v pořadí.</li> <li>• Zdroje z EU budou realizovány v jiné výši a struktuře, než SHR očekává.</li> <li>• ČR nebude schopna spolufinancovat zdroje z EU v očekávané výši.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionální zakotvení strategií promítnout také do rozpočtových pravidel.</li> </ul>

### 5.2.8. Závěr

Jak jsme uvedli v textu i v analýzách, základním nedostatkem SHR je její čistě ekonomická orientace. Úvodní odkaz na Strategii udržitelného rozvoje ČR je pouze formální, obsah SHR postrádá provázanost ekonomického růstu s vývojem v sociální a environmentální oblasti. Při čtení SHR se lze jen těžko ubránit dojmu, že vše mimo ekonomické faktory a dopady je spíše tolerováno a považováno za potenciální brzdu nebo vedlejší dopad ekonomického rozmachu. Tím však SHR připomíná spíše dílčí makroekonomický model založený na zjednodušených podmínkách než strategii, zamýšlenou jako veřejnou politiku pro skutečný svět. Úvodní vymezení, že „Strategie hospodářského růstu je strategií priorit, proto neřeší všechny problémy či nedostatky a ani se jimi nezabývá,“ a vzápětí ještě dovětek „ani by neměla,“ řadí SHR do kategorie advokačně-deklaratorních veřejnopolitických dokumentů, nikoli dokumentů strategických. Nutno podotknout, že advokačně-deklaratorní dokumenty se rozhodně nemohou stát veřejnými politikami, a snad už o to dnes ani neusilují. Ani by neměly.

Poslední výrazný strategický dokument české vlády ohledně hospodářského rozvoje sice trpěl nedostatkem vazeb na širěji chápaný cíl sociálního rozvoje, jemuž přece hospodářský růst by měl být prostředkem; nicméně v pojetí úzce zaměřené ekonomické vize a reformních kroků představoval náměty vystihující zásadní kroky pro uskutečnění takových širších reforem. Osud SHR, který už v předvolebním období (tj. v prvním pololetí 2006) byl stažen z priorit vlády sociální demokracie a vicepremiér Jahn z vlády odešel, poukazuje na nedostatečnou politickou motivaci nejen tehdejší vlády vystoupit před společností se strategickou vizí, která by současně byla jejím pracovním programem a kritériem reforem. Pak je zřejmé, že za takových podmínek si lze těžce představit možnost přenositelnosti takových strategií mezi vládami různých stran.

Vysoká volatilita vládních programů, respektive jejich degenerace už ve střednědobém horizontu na plnění taktických cílů vládnutí a revize právních norem, není slučitelná s vytvářením sociálně-ekonomického klimatu, které by napomáhalo podnikům a ekonomickým subjektům jak snižovat jejich transakční náklady rozhodování, tak mít toto rozhodování postavené na dlouhodobě stabilních podmínkách rozvoje. V tom se česká politická scéna výrazně odlišuje například od té irské, kde a posledních 16 let panoval konsensus přinejmenším ve strategiích ekonomického růstu. Není proto s podivem, že irský růst za období 1989–2006 dosahoval průměrného tempa 7%, což ho vyzvedlo mezi světovou špičku rozvoje. Česko se tak vlastně vzdává možnosti stát se v Evropě ekonomickou avantgardou, a to přes mnohé mimořádně příznivé podmínky, které takovému rozvoji až dosud nahrávaly.

## Zdroje

Strategie hospodářského růstu České republiky 2005–2013: Cesta k prosperitě. Dokument schválený usnesením vlády č. 1500 ze dne 16. listopadu 2005.

Celý obsah webových stránek Strategie hospodářského růstu ČR [www.hospodarskastrategie.org](http://www.hospodarskastrategie.org)

Podklady z komunikace s vedoucím Integračního týmu od října 2004 do února 2005.

## Články, rozhovory

Janiš, P.: Jahn, M. Chci zákony příznivé pro podnikatele. Rozhovor s designovaným vicepremiérem pro ekonomiku Martinem Jahnem, 3. srpna 2004, [www.noviny.cz/03/72/54.html](http://www.noviny.cz/03/72/54.html), on-line magazín deníku Právo a portálu Seznam.cz.

Bautzová, L., Fiala, Z.: Rodí se velká strategie. Rozhovor s vicepremiérem pro ekonomiku Martinem Jahnem, Ekonom č. 1, 6.–12. ledna 2005, str. 25–27.

Michl, J.: Bylo by záhodno dohnat Irsko: Lidé od Martina Jahna přemýšlejí, jak udělat z Česka evropskou fretku. Euro č. 11, 14. března 2005, str. 28–29.

## Reference, literatura

Benáček, V.: Konkurenční schopnost české ekonomiky: současný stav a možnosti jejího posilování. CESES, pracovní materiál, 2005.

Benáček V.: Zkreslení HDP v prostředí transformace. In: Loužek, M. (edit.): Měříme správně HDP? Ekonomika, právo, politika č. 39, CEP, Praha, s. 87–104, ISBN 80-86547-426.

Dasgupta, P.: Ztracené bohatství národů. Hospodářské noviny, 24. 3. 2005, s. 9.

Hanousek, J., Filer, R. (2004): Consumers' opinion of inflation bias due to quality improvements. Economic Development and Cultural Change, č. 4, 2004.

Horáková, T.: Kvalita českých vývozů a dovozů – kvantifikace pomocí vývoje jednotkových cen. PSSS, Working Papers FSV 2005.

Hošek, J.: Reálný HDP a vliv změny směnných relací. Výzkumná práce, Praha, ČNB 2004.

Jahn, M.: Nové směřování Lisabonské strategie se zaměřením na růst a zaměstnanost. Cesta k vyšší životní úrovni obyvatelstva. Prezentace z konference „Lisabonská agenda“, pořádané 10. března 2005.

Kohli, U.: Real GDP, Real Domestic Income and Terms of Trade Changes. Journal of International Economics, 62, 2004, s. 83–106.

Loužek, M. (edit.): Měříme správně HDP? Ekonomika, právo, politika č. 39, CEP, Praha, ISBN 80-86547-426.

Nachtmannová, M.: Strategie udržitelného rozvoje ČR: třetí pokus. Je to udržitelné? Případová studie týmu Strategické vládnutí, CESES 2005.

Rodrik, D.: Getting Institutions Right. Harvard University, mimeo., 2004.

Slavík, C.: Reálná konvergence ČR k EU v porovnání s ostatními členskými zeměmi. PSSS, Working Papers FSV, 2005.

Veselý, A., Drhová, Z., Nachtmannová, M.: Politika (policy) a proces tvorby politiky. Sešit CESES 9/2005.