



WORKING PAPER č. 6/2006

Regulace a deregulace v ČR v období 1990-2005

Veronika Bachanová

Červen 2006



Řada studií Working Papers Centra výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky je vydávána s podporou projektu MŠMT výzkumná centra 1M0524.

ISSN 1801-4496

Vedoucí: prof. Ing. Antonín Slaný, CSc., Lipová 41a, 602 00 Brno,
e-mail: slany@econ.muni.cz, tel.: +420 549491111



REGULACE A DEREGULACE V ČR V OBDOBÍ 1990-2005

Abstract:

The main goal of this paper is to analyze the regulation and deregulation development in the Czech Republic in the period 1990-2005, capture the main development trends in this area and evolution of the volume of regulation as well as its quality. Authors accept the centred definition of regulation and regulation is defined as all government actions which modify the terms in some economic branches, regulatory provisions aiming at protection of health, environment, health and safety at work, consumers and actions influencing directly business activity (obligatory administrative work). Regulating volume and quality are important determinants of competitiveness. Well defined and stable regulatory frame and limited government role is the background of sustainable economic growth in the terms of internal and external balance.

Abstrakt:

Cílem příspěvku je analýza vývoje regulace a deregulace v České republice v období let 1990–2005, postihnoutí hlavních vývojových trendů v této oblasti a analýza vývoje jak celkové výše regulace, tak její kvality. Pojem regulace je v článku zúžen na regulaci mikroekonomickou, tedy na ta regulační opatření vlády, která bezprostředně ovlivňují podmínky v určitých odvětvích, regulační aktivity zaměřené na ochranu zdraví a bezpečnosti pracujících, obyvatel, ochranu spotřebitelů a opatření, která přímo dopadají na činnost každého podniku (administrativní zátěž). Rozsah a kvalita těchto regulačních opatření je jednou z determinant konkurenceschopnosti. Kvalitní a stabilní regulační rámec a zasahování státu skutečně jen tam, kde trh selhává je jedním z předpokladů pro dosahování dlouhodobě udržitelného ekonomického růstu a tím i zvyšování ekonomické úrovně v podmínkách vnitřní a vnější rovnováhy.

Recenzoval:

Ing. Libor Židek, Ph.D.

1. ÚVOD

Konkurenční schopností ekonomiky můžeme v širokém slova smyslu rozumět potenciál země dosahovat dlouhodobého ekonomického růstu. Tradičně jsou rozlišovány intenzivními a extenzivními faktory ekonomického růstu. Kdy extenzivní ekonomický růst je založen na zvyšování množství zapojovaných výrobních faktorů, intenzivní růst je na druhé straně založen na zvyšování intenzity užití těchto faktorů. Za motor dlouhodobě udržitelného ekonomického růstu lze považovat technologický pokrok a inovace. Z pohledu nové institucionální ekonomie jsou jedním z vysvětlení různé růstové výkonnosti jednotlivých ekonomik rozdílné instituce.

Nová institucionální ekonomie institucemi rozumí „pravidla hry“, která zahrnují psané zákony i nepsané společenské normy, které usměrňují chování ekonomických subjektů v dané zemi. Kvalita formálních (zákony, ústava) a neformálních (zvyky, tradice, kodexy chování) institucí je potom chápána jako jedna z determinant konkurenceschopnosti dané země. V moci vlády každé země je vytváření institucí formálních, tedy vytvoření přehledné jednoduché legislativy s dobrým systémem kontroly jejího dodržování. Tato vytváří podněty pro „správné hodnototvorné chování ekonomických subjektů“, omezuje transakční náklady směny, minimalizuje možnost získávání ekonomické renty a vzniku morálního hazardu. Neformální instituce jsou již oblastí problematictější. Jejich podstata je historicky podmíněna a přesto, že se v čase mění, jejich změna je v mnoha případech jen velmi pomalá. Přetrvávající neformální instituce a nízká kvalita institucí formálních je také jedním z vysvětlení nízké růstové výkonnosti bývalých zemí sovětského bloku v období transformace.

Článek je věnován analýze jedné z determinant institucionální kvality země a to analýze kvality regulace a deregulace v České republice v období let 1990-2005. Úvodní částí obsahuje shrnutí dosavadních poznatků o vlivu regulace na konkurenceschopnost země. V další části článku je popsán stav regulace v Československu na počátku 90. let dvacátého století, tedy v období zahájení přechodu od centrálně plánované k tržní ekonomice. Následující část je věnována analýze vývoje regulace a deregulace v průběhu 90. let dvacátého století a prvních pěti let století jednadvacátého. V závěru článku je zhodnocena současná úroveň a kvalita regulace České republiky.

2. VZTAH REGULACE A KONKURENCESCHOPNOSTI

2.1. Regulace

Pojem regulace je užíván v různých kontextech a na samotnou regulaci je nahlíženo různě široce. Úvodní část této kapitoly je proto věnována vymezení pojmu regulace a nastínění důvodů pro její užívání. Dále bude analyzován příspěvek regulace k efektivní alokaci zdrojů a potažmo vztah mezi regulací a konkurenceschopností země.

Definicí regulace je celá řada a jednotliví autoři většinou přizpůsobují samotný obsah pojmu regulace konkrétním potřebám vlastní práce. Regulace je obvykle spojována s činností vlády, existuje ovšem i její širší pojetí.

Baldwin a Cave uvádějí tři základní definice regulace, s nimiž pracuje většina učebnic věnovaných této problematice.¹ Definice postupují od nejužšího pojetí regulace k pojetí nejširšímu. První z definic chápe regulaci jako vyhlášení závazných pravidel vládou a zajištění dohledu nad jejich dodržováním a vynucováním. Obvykle je funkce dohledu a vynucení delegována na zástupce vlády k tomu zřízené. V druhém pojetí má regulace daleko širší obsah a zahrnuje veškeré aktivity vlády jejichž cílem je ovlivnit chování podniků či obyvatel. Jde tedy o veškeré vládní intervence bez ohledu na to, jakých podob mohou tyto nabývat (nejen příkazy a zákazy a jejich vynucení, ale i ekonomické podněty, které nějakým způsobem ovlivňují chování firem a obyvatel – daně, dotace). V nejširším pojetí se regulací rozumí veškeré mechanismy, které ovlivňují chování firem a obyvatel, bez ohledu na to kdo je jejich nositelem.

OECD definuje regulaci jako soubor rozmanitých nástrojů pomocí nichž vláda uvaluje požadavky na podniky a obyvatele. Regulace zahrnuje zákony, nařízení a pravidla vydávaná vládou na všech úrovních, a pravidla nevládních a sebe-regulujících subjektů (např. odbory, profesní svazy, komory), na které vláda delegovala pravomoc regulovat.²

S nejširším pojetím regulace pracují například Braithwaite a Drahos, kteří ztotožňují regulaci s normami, standardy, principy a pravidly, které řídí vzájemné vztahy a jejich vynucení.³ Regulací jsou v tomto pojetí chápány všechny formální i neformální instituty, tedy i kultura, zvyklosti, náboženství atd.

¹ Baldwin, R. – Cave, M. (1999), s. 2.

² OECD (1997), s. 6.

³ Braithwaite, J. – Drahos, P. (2000), s. 10.

Podle cíle regulace bývá rozlišována regulace ekonomická a sociální.⁴ Ekonomická regulace je zaměřena na přímé ovlivňování podmínek v určitých odvětvích. Tento typ regulace je spojen s regulací monopolů a oblastí poskytování veřejných statků či spíše statků veřejného zájmu. Ekonomická regulace může nabývat podob cenové regulace, regulace finančního trhu, regulace podmínek vstupu a výstupu z odvětví, působení státních podniků či většinový podíl státu v některých podnicích či odvětvích, politiky ochrany hospodářské soutěže. Sociální regulace je historicky mladší. Zahrnuje aktivity vlády orientované na ochranu zdraví, bezpečnosti a zájmů pracujících, spotřebitelů a občanů. Do této skupiny můžeme zařadit opatření na ochranu životního prostředí, zákoník práce upravující podmínky na pracovišti a práva a povinnosti pracujících a zaměstnavatelů, opatření na ochranu spotřebitele v podobě nutnosti označovat výrobky, vymezení minimálních standardů určitých výrobků atd. Můžeme se ovšem setkat i s tím, že k ekonomické a sociální regulaci bývá přidáván typ třetí a to regulace administrativní.⁵ Administrativní regulace zahrnuje veškeré administrativní procedury, díky nimž vláda shromažďuje informace a zasahuje do individuálního rozhodování jednotlivců. Jedná se o veškerou administrativu, kterou musí firmy vykonávat, aby splňovaly požadavky vlády.

My budeme v dalším textu regulací rozumět veškeré aktivity vlády, jejichž cílem je ovlivnění chování podniků či obyvatel.

2.2. Vliv regulace na konkurenční schopnost

Potřeba regulace určitých ekonomických aktivit a pohled na původ regulace a její vliv na ekonomické podněty a efektivní alokaci zdrojů prošel v posledních čtyřech desetiletích rychlým vývojem.

Potřeba regulace tradičně vycházela z existence tržních selhání. Regulační opatření měla být používána tam, kde tržní řešení nebylo schopno zajistit efektivní alokaci zdrojů. Potřeba regulace tedy vycházela z tržních nedokonalostí: nedostatku konkurence či existence přirozených monopolů, veřejných statků, externality a nedokonalých informací. Cílem regulace bylo zmírnit tržní nedokonalosti a přispět k efektivní alokaci zdrojů.

V 60. a 70. letech minulého století se pohled na regulaci začal měnit. S pronikáním politiky do čistě ekonomické vědy začíná být regulace vnímána ne jako prostředek dosažení veřejného zájmu, ale její původ je viděn ve vzájemném působení politických a ekonomických zájmů v regulovaných odvětvích. Průkopníkem tohoto pojetí regulace je G. Stigler (1971). Ten uvádí, že firmy budou usilovat o regulaci, pokud jim

⁴ Toto rozdělení užívá Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. (1995), s. 586 nebo Hutter, B. (1997), s.7.

⁵ Např. OECD (1997), s. 6.

tato přinese prospěch. Tedy zamezí vstupu jiných konkurentů do odvětví či zajistí přímé dotace nebo cenovou regulaci. Regulace, která zamezí vstupu do regulovaného odvětví či uvalí cenovou regulaci (která je ovšem závislá na informacích poskytovaných etablovanými firmami), či jinak chrání dané odvětví, umožňuje firmám dosahovat ekonomické renty. Firmy tedy poptávají regulaci. Tento přístup je znám jako „teorie zajetí“ („capture theory“). Teorie zájmových skupin navazuje na teorii zajetí a rozšiřuje ji. Říká, že regulace je výsledkem boje mezi různými zájmovými skupinami a záležití, která z těchto skupin je silnější a prosadí své zájmy.

Z pohledu nové institucionální ekonomie je regulace spojena s problémem získávání renty („rent-seeking“), problémem zastoupení (principal agency-problem), morálního hazardu, vede k růstu transakčních nákladů a nižší ekonomické efektivnosti.

Podle teorie dobývání renty (rent-seeking theory) je uvalení regulace jedním ze způsobů získání renty. Kdy uvalení regulace (ochrana před konkurencí, omezení vstupu do odvětví atd.) umožní firmám v odvětví realizovat dodatečný zisk.⁶ V zájmu firem, které usilují o maximalizaci zisku, je tedy lobovat za uvalení regulace, která jim umožní získat dodatečný zisk. Uvalení ekonomické regulace ve svém důsledku vede k nižšímu výstupu a vyšší ceně. Dobývání renty není ovšem spojeno jenom s regulací ekonomickou. Obdobný efekt může mít i regulace sociální. Např. stanovení výše minimální mzdy, pracovních podmínek, či počtu dnů placené dovolené uvaluje dodatečné náklady na výrobce a umožňuje získat rentu pracovníkům. Stejně tak se například požadavky různých atestů a splnění norem mohou stát umělou překážkou pro vstup konkurence a umožňují získat renty podnikům v daném odvětví.

Skutečnost, že regulaci přímo nevykonávají politici, ale pověřené regulační orgány, vytváří problém zastoupení. Vláda nemá dokonalé informace o regulované oblasti, a protože získávání takových informací je nákladné a regulované odvětví je jen velmi těžko srovnatelné s konkurenčním, otevírá se prostor regulátora ke zneužívání svých znalostí a získávání vlastního dodatečného prospěchu. Tento problém je spojován především s regulací ekonomickou. Je do určité míry platný ovšem i v případě regulace sociální a regulace administrativní.

Existující regulace, ať již se jedná o omezený vstup do odvětví, požadavky na založení a provozování podniku, daňovou legislativu a její složitost, hygienické normy, emisní limity atd., kladou nemalé nároky na ekonomické subjekty a zvyšují jejich náklady. Čím složitější a komplexnější je regulace, tím delší čas ekonomický subjekt (ať již podnikatel či běžný občan) musí věnovat nastudování opatření, která

⁶ Dobýváním renty je označována situace, kdy firma či skupina získává bohatství manipulací s ekonomickým prostředím.

musí respektovat a dodržovat, a tím vyšší částky vydá například za daňové poradce, právníky, různé atesty, licence atd. Z tohoto pohledu celková složitost regulace vede k nárůstu nákladů, plýtvání zdroji na neproduktivní aktivity a činí danou zemi méně konkurenceschopnou.

Určitá míra regulace je jistě žádoucí a bez její existence si lze život jen těžko představit. Antimonopolní regulace, jejímž cílem je zamezit firmám vytvářet kartely či zneužívat dominantní postavení (a získávat tak dodatečnou rentu) je důležitým stimulem efektivní alokace zdrojů. Konkurenční prostředí vytváří podnět k vytváření konkurenční výhody založené na inovacích a technologickém pokroku. Šíření nových znalostí ve společnosti je potom prostředkem růstu produktivity a zdrojem intenzivního ekonomického růstu. Stejně důležitá je regulace externalit či poskytování veřejných statků. Žádoucí je také ochrana zdraví, spotřebitelů a životního prostředí.

Jak již bylo řečeno, z hlediska konkurenceschopnosti podniků je klíčovou otázkou finanční a časová náročnost dodržování stanovených regulačních opatření. Při rozhodování vlády o tom, která regulační opatření budou uplatňována a jaká bude jejich forma, je velmi důležité citlivé posouzení přínosů vynucovaných norem, limitů či procedur v porovnání s náklady, které tyto přináší jak podnikům, tak celé společnosti. Problematický je také neustálý dynamický vývoj regulace, který klade vysoké nároky na přizpůsobování ekonomických subjektů.

Obecně tedy platí, čím jednodušší, přehlednější, jednoznačnější a stálejší regulace je a tím omezenější jsou možnosti regulátora, tím lépe. Tím vyšší bude ekonomická výkonnost a konkurenceschopnost dané země.

Empirické ověření platnosti negativního vztahu mezi regulací a konkurenceschopností dané země je věcí nelehkou. Posouzení vztahu vyžaduje kvantifikaci regulace a konkurenční schopnosti.

Konkurenční schopností budeme pro účely tohoto článku rozumět schopnost země dosahovat dlouhodobé růstové výkonnosti. V další analýze proto konkurenceschopnost země bude hodnocena pomocí ekonomické úrovně. Země dosahující vyšší ekonomické úrovně jsou považovány za více konkurenceschopné. Výše ekonomické úrovně je odrazem toho, jaké byly v minulých obdobích konkurenční výhody daných zemí a jak je tyto země dokázaly využít.

Kvantifikace regulačních opatření s přihlédnutím k jejich kvalitě je problematictější. Vzhledem k tomu, že regulace může nabývat řady podob a stejně jako její výše je důležitá i kvalita jednotlivých regulačních opatření a jejich dopad na náklady podniků, je zachycení celkové výše regulace se zohledněním její kvality skutečně obtížné.

Rozmanitost a v některých případech skutečná nemožnost srovnání přísnoští a dopadů uplatňovaných regulačních opatření vytváří

skutečné překážky při pokusech o číselné postihnutí míry regulace v zemi a posouzení její kvality.

I přes tyto bariéry existují ukazatele, které se snaží tyto problémy překonat a zachytit výši a kvalitu regulace v zemi. K posouzení výše a kvality regulace lze použít například indikátor regulace trhu produkce (PMR – Product Market Regulation Indicator) publikovaný Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, index ekonomické svobody (IEF – Index of Economic Freedom) společnosti Heritage Foundation či Fraser Institute nebo ukazatel kvality regulace (RQ – Regulatory Quality) publikovaný Světovou bankou.

Námi vymezenému pojmu regulace nejvíce odpovídá ukazatel kvality regulace Světové banky. Tento ukazatel je jedním z dílčích ukazatelů zkonstruovaných v rámci hodnocení institucionální kvality (Government Matters).⁷ Ukazatel kvality regulace se zaměřuje na posouzení kvality regulace uplatňované vládou. Zkoumá, zda využívaná regulační opatření nevytváří bariéry působení tržního mechanismu a zda jsou uplatňována skutečně jen tam, kde trh selhává, a to takovým způsobem, aby minimalizovala možná rizika jejich zneužití a čerpání renty. Posuzováno je, zda vláda nevyužívá regulační opatření jako cenová kontrola, mzdová regulace, nepřiměřený bankovní dozor či regulace omezující volný zahraniční obchod nebo vytvářející bariéry podnikatelské aktivity soukromého sektoru. Předmětem zájmu jsou také vládní intervence, diskriminační tarify či nerovné zdanění domácích a zahraničních subjektů, posuzována je složitost administrativních postupů při zakládání a provozování podnikatelské činnosti, dotování neefektivních podniků vládou, snadnost vstupu zahraničního kapitálu do země, kvalita legislativy v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kvalita regulace trhu práce s ohledem na dopad regulace na náklady firem a celková jednoduchost, průhlednost a prospěšnost uplatňovaných regulačních opatření.⁸ Hodnota ukazatele kvality regulace se pohybuje v rozmezí –2,5 až +2,5. Vyšší hodnota ukazatele značí vyšší regulační kvalitu.

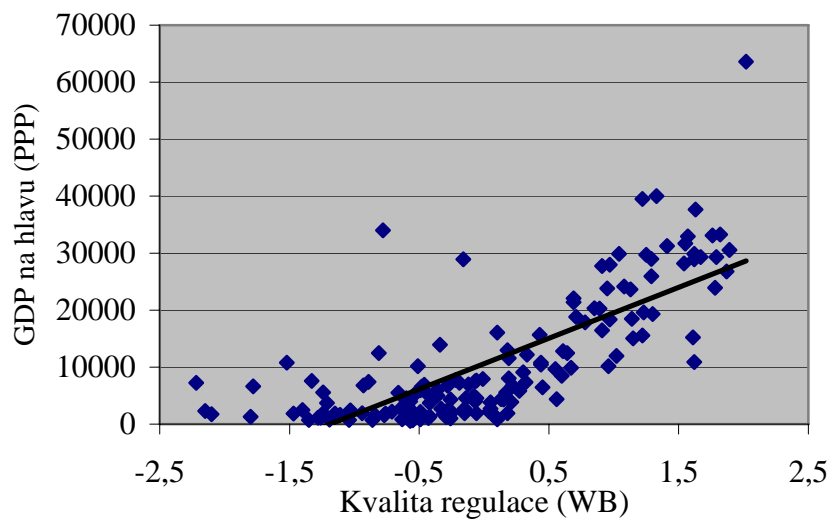
Vztah mezi kvalitou regulace a ekonomickou úrovní dané země ilustruje graf č. 1. V grafu jsou použity hodnoty ukazatelů kvality regulace (WB) a ekonomické úrovně (měřené jako HDP na obyvatele v paritě kupní síly – IMF) za rok 2004 pro 153 zemí. Z grafu je zřejmé, že země dosahující vyšší kvality regulací vykazují také vyšší HDP na

⁷ Institucionální kvalita byla za období 1996-2004 hodnocena ve 209 zemích. Ukazatel institucionální kvality čerpá z široké palety dat a informací a je založen jak na tvrdých tak měkkých datech. Při jeho sestavování pro rok 2004 čerpala Světová banka z 37 zdrojů poskytnutých 31 různými organizacemi. Např. Freedom House, Evropská banka pro obnovu a rozvoj, Political Risk Service, World Economic Forum, PriceWaterhouseCoopers, Heritage Foundation.

⁸ Blíže KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M. (2005).

obyvatele v paritě kupní síly. Z grafu je zřejmé, že až na výjimky země s vyšší kvalitou regulace dosahují i vyšší ekonomické úrovně.

Graf č. 1: Vztah mezi kvalitou regulace a ekonomickou úrovní (r.2004)



Zdroj: Světová banka, IMF

3. SITUACE NA ZAČÁTKU 90. LET

Na začátku 90. let započala tehdejší Československá republika ekonomickou transformaci, jejímž cílem byl systémový přechod z centrálně plánovaného hospodářství na tržní.

Centrálně plánované hospodářství bylo založeno na společenském vlastnictví výrobních faktorů a ekonomickém rozhodování postaveném na direktivním státním plánování. Stát v podstatě reguloval veškeré oblasti hospodářského života. Téměř všechny ekonomické aktivity byly plánovány státní plánovací komisí v soustavě národohospodářských plánů. Státní plánovací komise podle pokynů vlády a ve spolupráci s ostatními ústředními orgány organizovala celkový proces vypracování, zajišťování a kontroly plnění státních plánů rozvoje národního hospodářství.

Vyhláškou byl stanoven způsob vytváření cen a veškeré státní orgány a organizace se řídily plánem vývoje cen, který byl součástí soustavy národohospodářských plánů. Ceny byly jednotné na celém území Československa. Neodrážely tak poměr mezi nabídkou a poptávkou a byly převážně utvářeny na nákladovém principu. V mnoha případech ovšem díky cenovým subvencím neodrážely ani skutečné náklady (např. ceny potravin a zemědělské produkce, které byly v rámci vládní politiky levných potravin subvencovány).

Struktura československého hospodářství byla monopolní. Také činnost jednotlivých podniků byla řízena centrálním plánem, který stanovoval kdo, co, jak a pro koho bude vyrábět. Vedení podniků mělo jen malé reálné rozhodovací pravomoci, jejich řízení podléhalo kontrole centrálních orgánů. Monopolizováno bylo také bankovníctví a pojišťovnictví. V době socialismu v tehdejší Československu fungovala jednostupňová bankovní soustava. Veškerá bankovní činnost byla centralizována do Státní banky československé, která byla přímo podřízena vládě. Jednotlivé banky působící v zemi byly pobočkami Státní banky československé. Kapitálový trh v podstatě neexistoval a monopol v oblasti pojišťovnictví připadal České pojišťovně.

Monopolizován byl i zahraniční obchod. Ten byl převážně orientován na trhy RVHP, obchod se západem byl silně omezen. Také výše směnného kurzu byla stanovena úředně a neodrážela vztah nabídky a podmínky po měně. Přístup k západním měnám byl navíc podřízen přísné kontrole.

Důsledkem systému centrálního plánování bylo, že cenová struktura byla na začátku roku 1990 silně pokřivená. Jak již bylo řečeno, ceny neodrážely vztah mezi nabídkou a poptávkou po daném produktu a v mnoha případech ani náklady. Pokřivené ceny tak vytvářely nesprávné podněty pro rozhodování ekonomických subjektů a vedly k neefektivní alokaci zdrojů a deformaci výrobní struktury. Politika

hospodářské soběstačnosti navíc deformace ve struktuře výroby a obchodu prohlubovala. Stanovování cen převážně na nákladovém principu, centrální řízení činnosti podniků, monopolní tržní struktura a ochrana před západní konkurencí nemotivovala monopolní firmy k růstu produktivity, inovacím a technologickému pokroku, což vedlo k technologickému zaostávání.

Institucionální rámec socialistického hospodářství založený na společenském vlastnictví a faktické regulaci veškerých stránek ekonomického života včetně ceny byl zcela v rozporu s potřebami tržního hospodářství. To je založeno na soukromém vlastnictví a soukromé iniciativně, volné tvorbě cen a konkurenci, která je motorem inovací, technologického pokroku a ekonomického růstu.

V souladu s principy tzv. washingtonského konsensu byla transformace založena na liberalizaci, privatizaci a makroekonomické stabilizaci. Současně bylo také potřeba vymezit roli státu v hospodářství a vytvořit potřebný institucionální rámec. Tedy vymezit vlastnická práva, přijmout novou obchodní legislativu upravující soukromé obchodní vztahy, zakládání a rušení podniků atd., pracovní legislativu, legislativu upravující činnost finančního trhu, zavést nový daňový systém slučitelný s principy tržního hospodářství atd. Proces transformace kladl i další nároky na domácí ekonomické subjekty. Nulové zkušenosti s řízením podniku v podmínkách tržní ekonomiky, vyvíjející se formální instituce a faktické učení se, jak se v nových podmínkách chovat, podnikat, obchodovat, stejně jako otvírání nových trhů a zánik trhů bývalé RVHP, to všechno kladlo nemalé nároky na přizpůsobení chování domácích subjektů, které bylo zdeformováno čtyřiceti lety komunismu a centrálního plánování.

4. VÝVOJ REGULACE V OBDOBÍ 1990-2005

Proces ekonomické transformace české ekonomiky z centrálně plánovaného na tržní hospodářství byl fakticky započat na počátku roku 1991 cenovou liberalizací a liberalizací zahraničního obchodu doprovázenou zavedením vnitřní směnitelnosti koruny. Postupně je vytvářen institucionální rámec pro fungování tržního hospodářství. Až na výjimky je společenské vlastnictví v procesu privatizace a restituce přeměněno na vlastnictví soukromé, je vytvářena nová legislativa stanovující pravidla hry v nových podmínkách tržního hospodářství.

Kapitola je věnována vývoji vybraných oblastí ekonomické, sociální a administrativní regulace v České republice. Závěrečná kapitola potom zachycuje vývoj celkové výše regulace v České republice.

4.1. Ekonomická regulace

Jak již bylo naznačeno, proces transformace s sebou nesl potřebu přizpůsobení institucionálního rámce novým podmínkám tržního hospodářství. Dochází k přehodnocení role státu v hospodářství, jsou nově vymezeny jeho funkce a prostor působnosti. Dochází také k deregulaci cen, i když v některých oblastech je cenová regulace zachována. Zcela novým fenoménem se stává hospodářská soutěž a pozornost je věnována její ochraně. Faktickým vznikem kapitálového trhu dochází k demonopolizaci bankovníctví a pojišťovnictví, což přináší potřebu legislativního upravení podmínek podnikání v těchto citlivých a ekonomicky důležitých oblastech.

V rámci této kapitoly je pozornost věnována vývoji role státu v hospodářství, cenové regulaci, regulaci finančního trhu a okrajově také ochraně hospodářské soutěže.

Vládní intervence

V procesu transformace dochází ke změně role státu v hospodářství. Zatímco před rokem 1989 centrální orgán rozhodoval o alokaci téměř veškerých zdrojů a v podstatě veškeré finance byly přerozdělovány přes veřejné rozpočty, s přechodem na tržní hospodářství se situace mění. Postupně dochází ke snižování podílu státu v hospodářství a společenské vlastnictví je postupně transformováno na soukromé. Zatímco v roce 1989 generoval soukromý sektor pouze 5% HDP, v roce 2003 tato hodnota dosahovala 80% HDP. Podíl soukromého sektoru na vytvořeném HDP zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Podíl soukromého sektoru na vytvořeném HDP*¹⁾

rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 - 1997	1998	1999 - 2003
HDP	5	11,5	16	25	44	56	65	-	75	80

Poznámka:^{*)} 1989–1995 - BORISH, M. S. – NOEL, M. (1996); 1998-2003 Světová banka

Zdroj: BORISH, M. S. – NOEL, M. (1996), Světová banka

V procesu privatizace, který byl zahájen koncem roku 1990 a probíhá doposud, byla již převážná většina státního majetku převedena do soukromých rukou. V malé privatizaci, která byla realizována pomocí veřejných dražeb, byly do rukou soukromých subjektů rychle převedeny drobné provozovny a podniky (restaurace, prodejny a malé podniky). Velké podniky byly do soukromých rukou převáděny v procesu velké privatizace. Tato byla realizována formou kupónové privatizace, přímých prodejů a aukcí. Na počátku roku 1995 bylo již přibližně 80% hodnoty celkových aktiv v soukromých rukou a soukromý sektor vytvářel cca 65% HDP. (Borish a Noel, 1996)

Vláda si však ponechala podíly ve strategických společnostech. Šlo o společnosti, které měly významný vliv na ekonomiku a zaujímaly důležité postavení na trhu (byly monopoly nebo měly dominantní postavení). Jednalo se zejména o podniky v sektoru energetiky, dopravy, bankovníctví a pojišťovnictví, ropy a plynu, těžby a komunikace. Státní podíly v těchto společnostech jsou pak postupně odprodávány. Stát si ovšem ponechal podíl i v některých podnicích nestrategických. Jednalo se o podniky, kde nebyly dořešeny restituční nároky nebo šlo o zadlužené společnosti s nízkou obchodovatelností akcií. Správou státního dosud nezprivatizovaného majetku a technickou realizací privatizačních projektů schválených Ministerstvem financí byl pověřen Fond národního majetku (FNM), který vznikl v roce 1991.⁹ K 31.12.2005 Fond národního majetku zaniká a jeho úkoly přebírá Ministerstvo financí (MFČR).

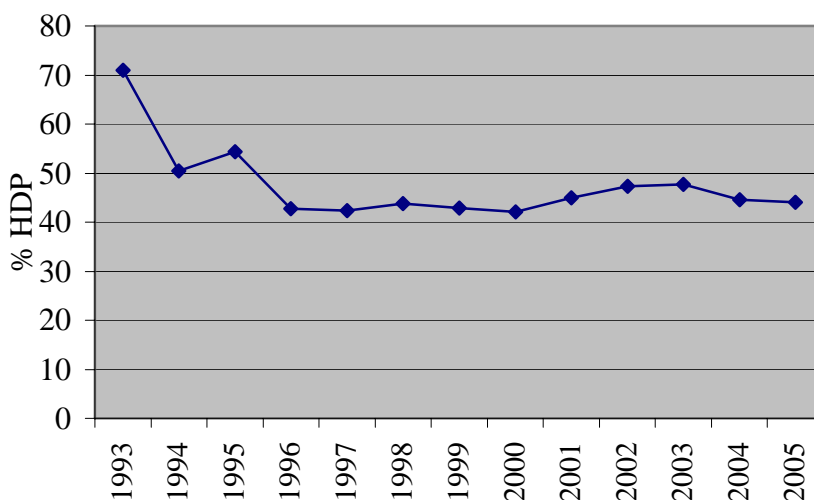
Zatímco na konci roku 1999 stát vlastnil podíl ve 38 strategických společnostech, na konci roku 2002 již těchto společností bylo jen 20 a na konci roku 2004 jen 7.¹⁰ V současné době má stát ze strategických odvětví většinový podíl akcií již jen ve společnostech ČEPRO, a.s., MERO ČR, a.s., které se zabývají tranzitem a skladováním ropy, energetické společnosti ČEZ a v Českých aeroliniích, a.s.. Podíl státu ve strategických společnostech zachycuje příloha 1.

⁹ Fond národního majetku byl zřízen zákonem 171/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky.

¹⁰ Fond národního majetku (1999, 2004), Ministerstvo financí České republiky.

Role státu v hospodářství je tedy od počátku 90. let postupně omezována na vytvoření vhodného právního rámce pro fungování tržního mechanismu a dohlížení nad jeho dodržováním a řešení tržních selhání. Stát se angažuje v poskytování veřejných statků či statků veřejného zájmu (zdravotnictví, školství, infrastruktura, obrana), odstraňování externalit (především ochrana zdraví, životního prostředí), zabránění polarizace bohatství a chudoby a zajištění sociální smíru (redistribuce důchodu), ochraně hospodářské soutěže a regulaci monopolů. Zatímco veřejné výdaje dosahovaly v roce 1993 cca 70% HDP, jejich výše klesala a od roku 1996 se pohybují kolem úrovně 40% HDP. Vývoj podílu veřejných výdajů na HDP zachycuje graf č. 2.

Graf č. 2: Podíl veřejných výdajů na HDP v období 1993 - 2005



Zdroj: Eurostat

Cenová regulace a deregulace

Jednou z podmínek efektivního fungování tržního mechanismu je volná tvorba cen, tedy utváření cen na trhu na základě nabídky a poptávky po daném produktu. Ceny, jejich změny a změny relativních cen jsou klíčovým faktorem efektivní alokace zdrojů. Ceny jsou nositelem důležitých informací, vyjadřují přání zákazníků, jejich preference a změny těchto preferencí. Jsou zároveň signálem pro podnikatele, zda zvýšit či naopak omezit výrobu.

Předpokladem úspěšné transformace byla cenová liberalizace, která měla z cen vytvořit nositele základních informací pro rozhodování o alokaci vzácných zdrojů. Zákon 526/1990 Sb. o cenách vytvořil legislativní podmínky pro liberalizaci cen. Stanovil, kdy může cenový

orgán do svobodné tvorby cen zasahovat a vymezil způsoby cenové regulace.¹¹

Samotné liberalizaci předcházelo v polovině roku 1990 zrušení státních dotací na zemědělské výrobky. Na tyto výrobky byla uplatňována negativní daň z obratu, ceny zemědělských výrobků se tak pohybovaly pod úrovní výrobních nákladů a byly tudíž dotovány. Zrušení těchto dotací vedlo k růstu cenové hladiny a růstu nákladů domácností. Zvýšení životních nákladů bylo domácnostem kompenzováno státním vyrovnávacím příspěvkem, který byl financován z peněz ušetřených ze zemědělských dotací. (Spěváček, 2002) Rozsáhlá cenová liberalizace byla odstartována 1. ledna 1991. Hned od počátku byly zcela uvolněny ceny komodit představujících 85% HDP. Cenová regulace se omezila na zbývajících 15% HDP, ceny většiny těchto komodit byly ovšem postupně uvolňovány. (MFČR, 2006)

Na začátku roku 1992 tak cenové regulaci podléhaly jen ceny v síťových a monopolizovaných odvětvích, které čekaly na restrukturalizaci a privatizaci, a dále ceny komodit, které měly významný vliv na životní náklady domácností. Regulovány zůstaly hlavně ceny vody a stočného, pohonných hmot, pevných paliv, plynu, tepelné energie, elektřiny, léků, zdravotních pomůcek a zdravotních výkonů a zdravotní péče, osobní železniční a autobusové dopravy, pronájmu železniční cesty, poštovních služeb, telekomunikací, nájemného, rozhlasových a televizních poplatků, nucených výkonů (technická prohlídka vozidla, měření emisí) a některé místní služby (komunální odpad, služby krematorií atd.). Ceny byly až na výjimky (tepelná energie dodávaná jiným subjektům než domácnostem, některé oblasti zdravotnictví, pohonné hmoty) regulovány pomocí stanovení maximálních cen těchto komodit, tedy vymezením výše ceny, která nesmí být překročena.

Ceny některých regulovaných komodit jsou potom v průběhu 90. let zcela uvolněny – tuhá paliva v roce 1994, pohonné hmoty v roce 1997. Postupně je opouštěna přímá cenová regulace v podobě úředně stanovených cen a je více využíváno věcného usměrňování cen, které představuje mírnější nástroj cenové regulace. V rámci věcného usměrňování cen se cenová regulace omezuje na stanovení pravidla pro výpočet ceny na nákladovém principu.¹² Přejít k tomuto způsobu regulace přinesl celkové změkčení cenové regulace

¹¹ Zákon vymezil 4 způsoby cenové regulace: úřední stanovení ceny, věcné usměrňování cen, časové usměrňování a cenové moratorium.

¹² Věcné usměrňování cen znamenalo nepřímé stanovení výše ceny vymezením pravidel cenové kalkulace, které musí prodávající při sjednávání ceny respektovat. Věcné usměrňování cen mohlo být realizováno prostřednictvím závazných postupů kalkulace ceny či stanovení maximální výše cenového růstu v daném období nebo stanovením výše, v níž je možno do ceny promítnout rostoucí ceny vstupů.

a rychlejší přibližování tržním cenám. Přehled vývoje cenové regulace nejdůležitějších regulovaných komodit zachycuje příloha č. 2.

Další významný posun v cenové deregulaci byl učiněn v roce 2000. Hnacímotorem těchto změn byla příprava České republiky na členství v EU. Přijetím zákona 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích jsou vytvořeny podmínky pro deregulaci trhu s energií. Tzv. energetický zákon vytvořil legislativní podmínky pro deregulaci energetického trhu a stanovil její postup. Regulace energetického trhu přechází do kompetence nezávislého regulátora, kterým je Energetický regulační úřad. V rámci deregulace dochází k oddělení výroby a distribuce na trhu elektrické energie a plynu. Distribuce, jako síťové odvětví, podléhá dále cenové regulaci, ceny výroby však jsou postupně deregulovány.¹³ Ceny tepelné energie zůstávají věcně usměrňovány.

Proces deregulace pokračoval také v oblasti telekomunikací. Deregulace telekomunikačního trhu byla jedním z kroků přípravy ČR na vstup do EU.¹⁴ Zákonem 151/2000 Sb. o telekomunikacích je zřízen Český telekomunikační úřad jako nezávislý regulátor, jehož úkolem je regulace cen telekomunikačních a radiokomunikačních služeb. Výrazný krok v liberalizaci trhu telekomunikací přinesl zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, který nabyl účinnosti 1.5.2005. Ten mění celkovou filosofii regulace; prostor pro regulaci je podle nového zákona jenom tam, kde si trh nedokáže poradit sám. Regulátorem zůstává Český telekomunikační úřad. Jeho úkolem je ovšem nově analýza jednotlivých segmentů telekomunikačního trhu za účelem zjištění stavu konkurenčního prostředí na těchto trzích. V případě, že je trh shledán dostatečně konkurenčním, regulátor neuplatňuje cenovou ani jinou regulaci. Podle znění zákona trh není považován za dostatečně konkurenční, pokud na něm působí podnik či podniky s výraznou tržní silou. V případě zjištění této situace učiní regulátor kroky nezbytné k tomu, aby tento podnik nezneužíval svého postavení (podle uvážení uloží průhlednost, nediskriminaci, umožní předvolbu jiným operátorům, cenovou regulaci atd.). Tato úprava znamenala významný posun na trhu s telekomunikacemi směrem k výrazné liberalizaci tohoto trhu.

¹³ Nejdříve byla deregulace nastartována na trhu s elektřinou. Deregulace probíhala ve 4 fázích. První fáze byla započata 1.1.2002, kdy došlo k uvolnění cen energie pro velkoobdoběratele. Celý proces deregulace byl dokončen 1.1.2006 uvolněním cen elektrické energie pro všechny odběratele elektřiny včetně domácností. Na trhu s plynem byla deregulace zahájena k 1.1.2005 uvolněním cen plynu pro velkoobdoběratele a držitele licencí na výrobu elektrické energie a tepla (tepelné elektrárny a teplárny). Termín ukončení je stanoven na 1.1.2007 uvolněním cen plynu pro všechny zákazníky včetně domácností.

¹⁴ Fakticky byla evropská úprava telekomunikačního trhu zakotvena v legislativě se zpožděním - až rok po vstupu České republiky do EU.

V roce 2001 je přijat také zákon 141/2001 Sb., na základě něhož se dalším důvodem cenové regulace stává výběr spotřební daně z tabáku a tabákových výrobků. Zákon zavádí pevné ceny tabáku a tabákových výrobků a jejich vyměření pověřuje Ministerstvo financí.

Jednou z nejvíce problematických oblastí cenové regulace se ukázala regulace nájemného. Důvodem pro cenovou regulaci nájemného byla snaha o zpomalení nárůstu životních nákladů domácností na počátku procesu transformace. V této době byly v podstatě všechny byty státní. Liberalizace trhu nájemného bydlení probíhá jen velmi pomalu. Byty jsou převáděny do vlastnictví obcí a zároveň probíhá proces restituce. Ceny nájemného v bývalých státních bytech jsou regulovány, maximální cenu stanovuje Ministerstvo financí vyhláškou. K významnějšímu uvolnění na trhu nájemného bydlení dochází v roce 1993, kdy je z regulace vyřazeno nájemné v nově postavených bytech a zavedeno věcně usměrňované nájemné u nových bytů postavených z veřejných prostředků. Od roku 1994 jsou bývalé státní byty privatizovány za zvýhodněných podmínek do rukou stávajících nájemníků. V roce 1995 přechází do režimu věcně usměrňovaného nájemného také nájemné pro členy bytových družstev a modernizované byty. Z regulace je navíc vyloučeno nájemné uzavírané s novým nájemníkem volného bytu.

Pomalou postupující liberalizace na trhu s byty vede k vyprofilování dvou cen nájemného – regulované (týkalo se původních nájemců bytů, kteří státní byty obývali již v roce 1991) a neregulované (nové byty nebo smlouvy uzavřené s novými nájemci). Tato situace celkově snižuje pružnost trhu s byty vytváří podněty k neoficiálnímu pronajímání bytů s regulovaným nájmem za tržní ceny a působí na růst cen nájemného v neregulované části. V roce 2000 Ústavní soud shledává současný postup regulace nájemného za protiústavní.¹⁵ Na konci roku 2001 ruší Ústavní soud vyhlášku ministerstva financí o regulaci nájemného a chybí tak právní předpis týkající se regulace výše nájmu. Výše regulovaného nájemného je tak fakticky zmrazena. Nájemné v bytech s regulovaným nájmem mohlo být zvyšováno jen po dohodě obou stran (nájemce i pronajímatele).¹⁶ Tento stav trval až do roku 2006.

Na počátku roku 2006 vláda konečně přijala nový zákon o nájmem, který vyplnil díru v legislativě a řeší neutěšenou situaci na trhu s byty. Zákon počítá s postupnou deregulací nájemného s horizontem úplného odstranění regulace do konce roku 2010. Zároveň je

¹⁵ Důvodem byl fakt, že uplatňovaná cenová regulace znemožňovala pokrytí oprávněných nákladů vlastníků bytů, druhým důvodem byla skutečnost, že nájemné lze regulovat pouze normou vyšší právní síly, tedy zákonem.

¹⁶ Tato skutečnost vyplývala z občanského zákoníku, který říkal, že nelze měnit nájemné nebo zálohy za služby jednostranně, pokud na to není zvláštní předpis. Toto bylo faktickou překážkou zvyšování nájemného u bytů, které podléhaly regulaci.

občanský zákoník doplněn o důvody, které mohou vést k rozvázání smlouvy mezi nájemcem a pronajímatelem bytu.

Další oblastí, která v České republice podléhá cenové regulaci, je trh práce. Zde je zákonem upravena nejnižší možná cena práce v podobě tzv. minimální mzdy. Důvodem pro stanovení minimální mzdy je převaha zaměstnavatele na trhu práce a snaha chránit zaměstnance před akceptací příliš nízké mzdy. Minimální mzda byla poprvé vyhlášena v únoru 1991, kdy dosahovala 2000Kč měsíčně (10,80 Kč/h). K dalšímu zvýšení došlo v roce 1992, další úpravu zaznamenala minimální mzda až v roce 1996. Od té doby byla výše minimální mzdy zvyšována každoročně (v letech 1999, 2000 byla upravena dokonce dvakrát). Vývoj výše minimální mzdy zachycuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2: Minimální mzda v České republice v období 1991-2006

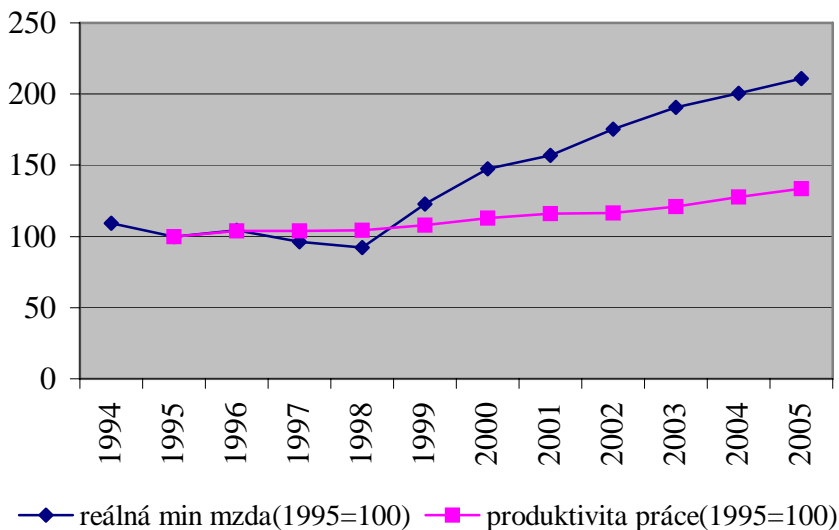
období	v Kč za měsíc	v cenách roku 1995
1991 únor	2 000	-
1992 leden	2 200	4 423
1993	2 200	3 661
1994	2 200	3 328
1995	2 200	3 047
1996 leden	2 500	3 185
1997	2 500	2 934
1998 leden	2 650	2 813
1999 leden	3 250	3 378
1999 červenec	3 600	3 742
2000 leden	4 000	4 000
2000 červenec	4 500	4 500
2001 leden	5 000	4 776
2002 leden	5 700	5 347
2003 leden	6 200	5 811
2004 leden	6 700	6 108
2005 leden	7 185	6 432
2006 leden	7 570	6 646p
2006 červenec	7 955	6 984p

Poznámka: p=odhad

Zdroj: MPSV ČR, vlastní výpočty

Vzhledem ke skutečnosti, že do roku 1998 došlo jen ke dvěma úpravám výše minimální mzdy, relativně rychlý nárůst cenové hladiny vedl k faktickému poklesu výše reálné minimální mzdy. Ta od roku 1991 až do konce roku 1998 nepřetržitě klesá (s výjimkou roku 1996). Situace se obrací v roce 1999, kdy dochází naopak ke každoročnímu relativně výraznému nárůstu reálné minimální mzdy. Reálná minimální mzda v tomto období roste výrazně rychlejším tempem než produktivita práce. Kompenzuje tak výrazně své ztráty z první poloviny 90. let (graf č. 3).

Graf č. 3: Vývoj reálné minimální mzdy a produktivity práce *)



Poznámka:) produktivita práce je vypočítána jako reálný HDP připadající na zaměstnanou osobu*

Zdroj: ČSU, vlastní výpočty

Regulace finančního trhu

Dalším předpokladem úspěšně fungujícího tržního hospodářství je funkční finanční trh. Základní funkcí finančního trhu je zajištění přesunu volných finančních prostředků od přebytkových subjektů k deficitním a zprostředkování jejich efektivního využití. Situace, která panovala na finančním trhu před rokem 1989 – tedy monopolizace bankovníctví, pojišťovnictví, neexistence kapitálového trhu a přímé financování vlády a státních podniků státní bankou Československa – byla neslučitelná s potřebami tržního hospodářství.

Přípravy na reformu bankovní soustavy byly v bývalém Československu započaty již na konci 80. let, kdy v zemích bývalého sovětského bloku dochází ke snaze zavést tržní prvky do bankovní soustavy. Tyto připravované reformy umožňovaly zavést dvoustupňovou bankovní soustavu již v roce 1990. V tomto roce vstupuje v platnost zákon 158/1989 Sb. o bankách a spořitelnách a zákon 130/1989 Sb. o Státní bance československé. Dochází k oddělení makroekonomických a mikroekonomických funkcí bank a začínají vznikat nové komerční banky. V roce 1992 je přijat nový zákon upravující činnost komerčních bank, zákon 21/1992 Sb. o bankách. Po rozpadu federace je přijat i nový zákon upravující činnost centrální banky (zákon 3/1993 Sb. o ČNB). Zákon o bankách zmocňuje Českou národní banku (ČNB) k vytvoření rámce pro obezřetné podnikání bank a kontrolu jeho dodržování. ČNB tedy

vyhlašuje podmínky pro vstup do bankovního odvětví a stanovuje pravidla obezřetnosti v jednotlivých oblastech podnikání bank a kontroluje a vynucuje jejich dodržování.

V roce 1991 byl přijat zákon 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, který upravuje podnikání v oblasti pojišťovnictví, a ruší tak státní monopol. Zákon stanovuje požadavky na podnikání a hospodaření v této oblasti a vymezuje pravidla dozoru. Zákon o pojišťovnách byl několikrát novelizován s cílem zvýšit bezpečnosti podnikání pojišťoven a posílit finanční kontrolu. Funkcí regulace a dohledu v oblasti pojišťovnictví je pověřeno Ministerstvu financí. V roce 1994 byl přijat zákon o penzijním připojištění a státním příspěvku, který upravoval penzijní připojištění a činnost penzijních fondů a pověřuje Ministerstvo financí regulací a dohledem i nad touto oblastí.

O rok později dochází k právní úpravě činnosti úvěrových a spořitelních družstev (zákon 87/1995 Sb.). Dohledem nad touto oblastí je pověřen Úřad pro dohled nad družstevními záložnami, oblast je regulována vyhláškami ministerstva financí.

V komunistickém Československu kapitálový trh neexistoval. V podmínkách tržního hospodářství je kapitálový trh důležitým prostředkem přesunu finančních zdrojů, proto jeho vytvoření bylo více než žádoucí. V roce 1992 byl tedy přijat zákon o burze cenných papírů, který položil základ pro vytvoření akciové společnosti Burza cenných papírů Praha. Ve stejném roce byl přijat také zákon o cenných papírech a zákon o investičních společnostech a fondech. Zákon o dluhopisech byl přijat již v roce 1990. Regulaci a dohled nad kapitálovým trhem provádělo Ministerstvo financí. V roce 1998 byla zřízena Komise pro cenné papíry, která přebrala úlohu ministerstva financí v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem.

K výrazným změnám v oblasti finančního trhu došlo v rámci přípravy ČR na vstup do EU. Byl přijat nový zákon o dluhopisech, kolektivním investování, o podnikání na kapitálovém trhu a o pojišťovnictví. Došlo k novelizaci zákona o bankách a přijetí zákona o platebním styku. Harmonizace legislativy s právem společenství přinesla hlavně posílení pravidel bezpečného podnikání na finančním trhu, zabudování principu vzájemného uznávání licencí v oblasti bankovníctví, pojišťovnictví i obchodování s cennými papíry (tzv. princip evropského pasu), přijetí principu vykonávání dohledu domovským státem či provádění dohledu na konsolidovaném základě.¹⁷

Od 1. dubna 2006 dochází na základě zákona 57/2006 Sb. (zákon o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem) ke sloučení dohledu nad kapitálovým trhem, bankovním trhem,

¹⁷ Princip evropského pasu umožňuje bankám, pojišťovnám či obchodníkům s cennými papíry otevírat pobočky v ČR bez nutnosti povolení příslušného domácího regulátora.

pojišťovny a penzijními fondy a družstevními záložnami do jedné instituce. Do 1. dubna 2006 dozor nad kapitálovými trhy vykonávala Česká národní banka, Komise pro cenné papíry, Ministerstvo financí a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami. Nově je dozorem nad kapitálovým trhem pověřena Česká národní banka. Cílem sloučení regulace byla snaha o pokles nákladů regulace, odstranění některých duplicit a o celkové zjednodušení systému dozoru nad finančním trhem.

Ochrana hospodářské soutěže

K důležitým úkolům vlády na počátku 90. let patřilo vytvoření regulativního rámce pro chování nově vznikajících soukromých podniků a živnostníků. Tažnou silou ekonomického růstu a trvale udržitelného rozvoje v podmínkách tržního hospodářství je soukromá iniciativa založená na soukromém vlastnictví umocňovaná konkurenčním prostředím. Aby se firma v těchto podmínkách prosadila, snaží se získat určitou konkurenční výhodu. Je tedy nucena zkvalitňovat a zdokonalovat své výrobky, hledat nové úspěšnější výrobní postupy atd. Konkurence motivuje firmy k inovacím a technologickému pokroku. Tyto jsou potom tahouny intenzivního ekonomického růstu. Hospodářská soutěž je také významná z pohledu spotřebitele, protože vede k rozšiřování nabízeného sortimentu zboží a služeb a tlačí na snižování cen.

Nově vznikající legislativa na ochranu hospodářské soutěže stanovila pravidla hry na trhu statků a služeb. V roce 1991 byl přijat zákon 63/1991 Sb. na ochranu hospodářské soutěže. Účelem zákona byla ochrana hospodářské soutěže a vytváření podmínek pro její další vývoj. Zákon vymezuje pojem nedovoleného omezování soutěže, kterým se rozumí kartelové dohody, dohody o sloučení podniků pokud mohou vést k omezení hospodářské soutěže a zneužívání monopolního či dominantního postavení.¹⁸ Dohledem nad oblastí ochrany hospodářské soutěže je pověřen Český úřad pro hospodářskou soutěž zřízený zákonem 173/1991 Sb. V roce 1992 je tento úřad nahrazen Ministerstvem hospodářské soutěže. V roce 1996 dochází k obnově činnosti úřadu, tentokrát pod názvem Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Pod tímto názvem úřad funguje dodnes. Úřadu přísluší vytvářet podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonávat dohled při zadávání veřejných zakázek a udělování veřejné podpory.

Na začátku 90. let prošel zákon o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991 dvěma novelami (v letech 1992 a 1993). Novelty reagují na rozdělení Československé federativní republiky a snaží se přiblížit zákon konkrétním potřebám ekonomiky. Novelty přinesly rozšíření

¹⁸ Dominantní postavení bylo vymezeno jako zajištění nejméně 30% dodávek stejného, porovnatelného či zastupitelného zboží během kalendářního roku na relevantním trhu.

působnosti zákona na ochranu soutěže z předchozí ochrany konkurentů, působnost zákona byla rozšířena na všechny subjekty, které se mohou účastnit hospodářské soutěže, nejen na podnikatele. Termín kartelové dohody je nahrazen obecnějším pojmem dohody narušující soutěž. Novela dále opravňuje ministerstvo udělit všeobecnou výjimku z určitých kategorií zakázaných dohod pomocí vyhlášky (za předpokladu, že omezení soutěže je převáženo výhodami pro jiné účastníky trhu, zejména spotřebitele). Došlo k rozšíření pojmu spojování podniků, nové úpravě řízení a dohledu nad ochranou hospodářské soutěže u ministerstva pro hospodářskou soutěž včetně nové definice účastníka řízení a úpravy ukládání pokut.

V rámci přípravy na vstup do EU a sladění domácího práva s právem Společenství dochází v roce 2001 k přijetí nového zákona o ochraně hospodářské soutěže (zákon 143/2001 Sb.). Ten upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti narušení dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení a spojení soutěžitelů. Výsledkem legislativních změn z počátku 21. století je především administrativní zjednodušení regulace oblasti hospodářské soutěže pro soutěžitele. Například v oblasti dominantního postavení je toto nově vymezeno na základě tržní síly, jež je souhrnem více kritérií (tržní podíl, finanční a hospodářská síla soutěžitelů, právní či jiné překážky vstupu na trh pro další soutěžitele, stupeň vertikální integrace soutěžitelů atd.) a zákon ruší povinnost dominantních soutěžitelů ohlásit Úřadu dominantní postavení. V oblasti spojení soutěžitelů dochází k novému vymezení tohoto pojmu (novým kritériem se namísto tržního podílu stává obrat spojovaných soutěžitelů) a jsou stanoveny pevné termíny pro rozhodnutí Úřadu o povolení spojení. U dohod narušujících soutěž jsou nově stanoveny prahové hodnoty, při jejichž splnění dohody nepodléhají zákazu, a odpadá tak nutnost schválení takovýchto dohod Úřadem. Současně zákon uděluje Úřadu právo povolit obecné výjimky ze zákazu dohod narušujících soutěž formou prováděcích vyhlášek.

4.2. Sociální regulace

Po roce 1989 došlo k významným změnám také na poli sociální regulace. Relativně dobře byla v dobách komunismu ošetřena problematika ochrany veřejného zdraví či bezpečnosti práce, horší již byla situace v případě ochrany životního prostředí a oblasti ochrany spotřebitele.

Nové prostředí tržního hospodářství kladlo nové požadavky i na sociální regulaci. V příkrém rozporu s novým prostředím byly již slovní formulace předlistopadové legislativy. Problematická byla v některých případech také obsahová stránka, potřebná legislativa často chyběla zcela. Změnami prošly všechny oblasti sociální regulace, největších změn ovšem doznala oblast ochrany spotřebitele a oblast ochrany životního prostředí. Důvodem nevyhovující regulace v oblasti ochrany

spotřebitele byl fakt, že v prostředí společenského vlastnictví a monopolizované státní výroby byly všechny vyráběné produkty a poskytované služby totožné či velmi podobné, jednotné bylo také značení a každý produkt byl z výroby označen tištěnou maloobchodní cenou. Problém cíleného klamání spotřebitele výrobcem či prodejcem byl tedy minimální. Zájmy spotřebitele byly do určité míry chráněny již samotnou organizací ekonomických aktivit. Problematika ochrany životního prostředí byla v dobách socialismu opomíjenou oblastí, kdy prioritu měly „ekonomické zájmy“ země. Výsledkem tohoto přístupu bylo značně zdevastované životní prostředí a převážně špatný stav ovzduší.

Podepsání dohody o přidružení k evropským společenstvím kladlo další nároky na českou legislativu. Postupná harmonizace českého práva s právem Společenství si vynutila změny v podstatě ve všech oblastech sociální regulace. Kapitola je zaměřena na popis vývoje regulace v oblasti ochrany veřejného zdraví a zdraví a bezpečnosti při práci, ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí.

Ochrana veřejného zdraví a zdraví a bezpečnosti při práci

V roce 1989 byl hlavní normou upravující oblast ochrany veřejného zdraví zákon 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu. Zákon byl poprvé změněn již v roce 1990, poté následovalo více než 30 dalších úprav a doplnění tohoto zákona. Zákon o péči o zdraví lidu upravoval zásady pro vytváření a ochranu zdravých podmínek a zdravého způsobu života a práce a zabezpečování zdravotních služeb. Zdravými životními podmínkami byl rozuměn zdravý stav životního prostředí, zdravá výživa obyvatelstva a zdravotně nezávadné předměty běžného užívání, zdravý vývoj dětí a dorostu či příznivé působení pracovního prostředí na zdraví pracujících. Zákon také upravoval opatření proti vzniku a šíření přenosných nemocí a epidemií. Zákon přisuzoval dohled nad zdravím lidu Ministerstvu zdravotnictví a ostatním ministerstvům, orgánům hygienické služby (hlavní hygienik, krajský a okresní hygienici) a Inspektorátu lázní a vřidel. Specifické a protiepidemické úkony prováděly také hygienické stanice. Jejich úkolem bylo zejména připravovat podklady pro opatření orgánů hygienické služby a podílet se na jejich výkonu. K 1.1.1992 byl znovu zřízen Státní zdravotní ústav jako centrální instituce s celostátní působností s posláním chránit a podporovat veřejné zdraví, zabývat se prevencí nemocí a sledovat vliv životního prostředí na zdravotní stav obyvatelstva.

Tato struktura orgánů dohledu nad zdravím lidu, která byla uplatňována již před rokem 1989, v podstatě přetrvávala v mírně modifikované podobě až dodnes. Podstatné změny oblast ochrany veřejného zdraví doznala v roce 2001. Dochází k oddělení právní úpravy poskytování zdravotní péče (ta zůstala v zákonu o péči o zdraví lidu) a právní úpravy ochrany veřejného zdraví. Druhou zmíněnou

oblast upravuje nově zákon 258/2000 Sb., o veřejném zdraví, který nabyl účinnosti k 1.1.2001. Zákon upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a stanovuje soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnosti a pravomoc. Dále stanovuje hygienické požadavky na pitnou vodu, veřejná koupaliště a sauny, podmínky pro výchovu, vzdělávání a zotavování dětí a mladistvých, hygienické podmínky na provoz zdravotních zařízení, hygienické požadavky na činnosti epidemiologicky závažné (veřejné stravování, prodej potravin, holičství, kadeřnictví, atd.), hygienické požadavky na předměty běžného užívání (výrobky, které jsou ve styku s potravinami, dětské hračky, kosmetické prostředky, výrobky pro děti do tří let), zákon upravuje také ochranu před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením, ochranu zdraví při práci či předcházení vzniku a šíření infekčních chorob. Státní správu a dozor v oblasti ochrany veřejného zdraví vykonává Ministerstvo zdravotnictví, krajsští a okresní hygienici a Ministerstvo obrany a vnitra.¹⁹ Zároveň jsou zákonem zřízeny okresní a krajské hygienické stanice, které vykonávají specifické úkoly v oblasti ochrany zdraví. Zejména dodávají podklady pro rozhodování orgánů správy a dohledu nad veřejným zdravím a plnění jejich úkolů (původní hygienické stanice zřízené podle zákona 20/1966 Sb. jsou tedy transformovány na nové).

K další reorganizaci státní správy a dozoru v oblasti ochrany zdraví dochází v rámci reformy veřejné správy v roce 2003 (v souladu se zákonem 320/2002 Sb.). Krajsští a okresní hygienici a krajské a okresní hygienické stanice jsou nahrazeny krajskými hygienickými stanicemi a okresní hygienické stanice se stávají územními pracovišti krajských hygienických stanic. Krajské hygienické stanice jsou orgány státní správy. Hygienické stanice nadále provádějí státní zdravotní dozor v oblasti životních a pracovních podmínek a v předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. Zároveň dochází ke vzniku (transformaci) zdravotních ústavů a státního zdravotního ústavu, které jsou příspěvkovými organizacemi. Tyto plní některé funkce, které dříve připadaly hygienickým stanicím (vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek a výrobků pro účely výkonu státního zdravotního dozoru, tvorba podkladů pro národní zdravotní politiku, vyšetřování zdravotního stavu obyvatelstva, působení životního prostředí na stav obyvatelstva atd.) a poskytují poradenství a služby (chemické a mikrobiologické analýzy složek životního a pracovního prostředí, analýzy potravin, kosmetických prostředků, hraček, předmětů přicházejících do styku s pitnou vodou atd., provádění očkování a specializovaná zdravotní vyšetření). Státní zdravotní ústav je oprávněn provádět autorizace.

¹⁹ Ministerstvo obrany a vnitra provádí státní správu a dozor v ozbrojených silách a bezpečnostních silách.

I když zákon o veřejném zdraví věnuje pozornost také ochraně zdraví na pracovišti podrobněji se této problematice věnuje zákoník práce. Ten také vymezuje práva a povinnosti zaměstnanců a zaměstnavatelů plynoucích z pracovního právního vztahu. Ani socialistický zákoník práce neodpovídal novým podmínkám tržního hospodářství. Potlačoval některá práva zaměstnanců a zaměstnavatelů, nevhodné byly také mnohé formulace. K první novelizaci zákoníku práce (zákon 66/1966 Sb.) došlo v roce 1991, a od té doby byl zákoník práce změněn či doplněn téměř 40 dalšími zákony. Bezpečnost práce byla v roce 1989 v zákoníku práce upravena v části první, hlavě páté. Zákon ukládal povinnost organizacím a družstvům soustavně vytvářet podmínky pro bezpečnou a zdravotně nezávadnou práci, a to zejména zřizovat a zlepšovat potřebná ochranná zařízení a aplikovat v této oblasti nové poznatky vědy a techniky, seznamovat pracovníky s předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zařazovat pracovníky na práci se zřetelem na jejich schopnosti a zdravotní stav či zjišťovat a odstraňovat příčiny pracovních úrazů a nemocí z povolání. Organizace byly dále povinny zajišťovat pracovníkům potřebné pracovní pomůcky. Zákoník zároveň nařizoval i pracovníkům dodržovat předpisy a pokyny k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, užívat při práci ochranných prostředků, účastnit se školení o bezpečnosti práce a informovat o nedostatcích a nepožívat alkohol ani jiné omamné látky a podrobit se vyšetření na zjištění, zda nejsou pracovníci pod vlivem alkoholu či omamných látek. Dohledem nad bezpečností práce bylo pověřeno Revoluční odborové hnutí, Český a Slovenský úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce. Novelizace zákoníku práce v roce 1991 ovšem přinesla jenom mírné kosmetické úpravy oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti práce. Významnější změny v této oblasti přináší až novela zákoníku práce z roku 1994. Ta ukládá povinnost zaměstnavateli posilovat bezpečnost na pracovišti (přijímat opatření pro případ první pomoci, havárií, požárů a jiného nebezpečí, provádět minimálně jednou ročně prověrky bezpečnosti, provádět revize technického stavu zařízení atd.). Nově je upravena povinnost koordinace postupu při práci pracovníků dvou zaměstnavatelů na jednom pracovišti, dochází k rozšíření práva zaměstnanců na informace o rizicích práce a o jejich ochraně, povinnost pracovníků dbát o vlastní bezpečnost a bezpečnost osob, kterých se jeho jednání dotýká.

K četným úpravám pracovního právní legislativy došlo po roce 2000 v rámci přípravy České republiky na vstup do EU. Euronovela zákoníku práce vstoupila v platnost 1.1. 2001. Do české legislativy bylo implementováno usnesení 28 směrnic Společenství.²⁰ Významných

²⁰ Změny se týkaly především problematiky rovných příležitostí a rovného zacházení, zákazu přímé a nepřímé diskriminace (podle rasy, národnosti, vyznání, pohlaví, rodinného stavu, věku, zdravotního stavu, politické příslušnosti atd.), pracovních podmínek, sociálního dialogu a bezpečnosti

změn doznala také oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, byl zabudován taxativní výčet chemikálií, s nimiž jsou práce až na výjimky zakázány, došlo k rozšíření zákoníku o oblast prevence rizik, vymezen je pojem rizikových faktorů (kdy vláda stanoví nařízením rizikové faktory pracovních podmínek, jejich členění, hygienické limity, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance), jsou vymezeny povinnosti zaměstnavatelů vůči zaměstnancům pracujícím v tzv. kontrolovaných pásmech.²¹

Na dodržování pracovně právních vztahů, bezpečnosti práce a ochrany zdraví na pracovišti dohlížely až do roku 2005 úřady práce, Český úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce.²² V roce 2005 došlo k úpravě kompetencí při dohledu nad dodržováním pracovně-právní legislativy. Český úřad bezpečnosti práce a inspektoráty, které dříve dohlížely pouze na dodržování bezpečnosti práce, byly nahrazeny Státním úřadem inspekce práce a oblastními inspektoráty. Oblast působnosti těchto orgánů byla rozšířena. Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty dnes dohlíží na dodržování právních předpisů v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, dodržování práv a povinností v pracovněprávních vztazích včetně předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu, dodržování pracovní doby a doby odpočinku, o zaměstnávání mladistvých a zaměstnanců pečujících o děti a dodržování právních předpisů upravujících výkon umělecké či jiné činnosti dětmi. Úřady práce provádějí kontrolu dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů o zaměstnanosti a z právních předpisů upravujících platební neschopnost zaměstnavatelů.

a ochrany zdraví při práci a práva zaměstnanců na informace. Zesílena je ochrana těhotných žen a matek či mužů plnících rodičovské povinnosti. Dochází také k významnému posílení moci odborů, kdy jim je přisuzováno právo na informace, právo projednání, právo kontroly, právo spolurozhodování (oblasti jsou zákonem taxativně vymezeny), právo rozhodování (výjimečné případy) a právo na účast v legislativním procesu (upozorňováním na problémy, které legislativa neřeší).

²¹ Zákoník práce říká, že rizikové faktory jsou zejména faktory fyzikální (například hluk, vibrace), chemické (například karcinogeny), biologické činitele (například viry, bakterie, plísňe) a nepříznivé mikroklimatické podmínky (například extrémní chlad, teplo a vlhkost).

Zákon stanovuje, aby práce s azbestem, chemickými karcinogeny a biologickými činiteli a pracovní procesy s rizikem chemické karcinogenity byly v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem vždy prováděny v kontrolovaných pásmech, která budou označena a zajištěna tak, aby do nich nevstupovali zaměstnanci, kteří v něm nevykonávají práci, opravy, údržbu, zkoušky, revize, kontrolu nebo dozor. Do kontrolovaných pásem budou zaměstnavatelem zařazeny i další práce podle míry výskytu rizikových faktorů.

²² Úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce byly zřízeny zákonem 74/1968 Sb. jako orgány regulace a dohledu nad bezpečností práce. Fungují od roku 1969.

Ochrana spotřebitele

Další oblastí sociální regulace, která prošla výraznými změnami, je oblast ochrany spotřebitele. Před rokem 1989 byla oblast ochrany spotřebitele upravena především občanským zákoníkem. Ten stanovoval práva a povinnosti socialistických organizací a občanů při poskytování služeb a prodeji výrobků. Dohled v této oblasti příslušel České obchodní inspekci, která v organizacích provozujících obchodní činnost a u občanů prodávajících zboží kontrolovala jakost, zdravotní nezávadnost, dodržování sortimentu a dohlížela nad tím, zda je zboží prodáváno ve správné míře a za platné ceny atd. Od roku 1989 prošel občanský zákoník výraznými změnami. V současné době občanský zákoník z pohledu ochrany spotřebitele obsahuje obecnou úpravu spotřebitelských smluv a smluv uzavíraných za použití prostředků komunikace na dálku, oblast kupních smluv a povinností prodávajícího a kupujícího včetně záruční doby, reklamace a odpovědnosti za vady.

Ve veřejnoprávní oblasti je samotná problematika ochrany spotřebitele od roku 1992 upravena zákonem 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele. V rámci zákona jsou upraveny otázky poctivosti prodeje, zákazu diskriminace spotřebitele, zákazu nabídky a prodeje nebezpečných výrobků, zákazu klamání spotřebitele, povinnosti informovat spotřebitele (informace o výrobku, ceně), stanovení podmínek vyřizování reklamací, technických požadavků na výrobky a bezpečnosti výrobků. Ochranu spotřebitele před klamavou reklamou zajišťoval od roku 1991 obchodní zákoník, jímž byl v rámci úpravy o nekalé soutěži zároveň chráněn před klamavou reklamou i spotřebitel. Od roku 1995 ochranu spotřebitele zajišťuje zákon 40/1995 Sb. o regulaci reklamy, který stanovuje pravidla reklamy.

V rámci harmonizace práva s právem Společenství dochází ke změnám občanského zákoníku, zákona o ochraně spotřebitele i zákona o regulaci reklamy. Ke změnám dochází hlavně v oblasti reklamy na léčiva, tabákové výrobky, kojeneckou výživu a potraviny, ochrany spotřebitele u smluv uzavíraných mimo obchodní prostor, ochrany spotřebitele při zájezdech (povinnost cestovních kanceláří při neuskutečnění zájezdu, informování klientů, omezení možnosti měnit cenu krátce před odjezdem), úprav problematiky nepřiměřených podmínek ve spotřebitelských smlouvách, společného užívání nemovitostí, problematiky smluv uzavíraných na dálku, elektronického obchodu, označování cen výrobků (zakotveno v zákonu o cenách) či úpravy záruční doby a práv spotřebitele v případě vadného plnění. Zároveň jsou přijaty zákony další, zajišťující implementaci práva společenství. Zákon 59/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, zákon 321/2001 Sb. o některých podmínkách sjednání spotřebitelského úvěru, zákon 102/2001 Sb. o obecné bezpečnosti výrobků.

Orgánem správního dozoru nad ochranou spotřebitele je Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, orgány hygienické služby, orgány veterinární správy, živnostenské úřady a Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Česká obchodní inspekce kontroluje právnické a fyzické osoby prodávající nebo dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh či osoby poskytující služby. Od roku 2005 kontroluje také subjekty poskytující spotřebitelský úvěr. Úkolem České obchodní inspekce je kontrola jakosti, zdravotní nezávadnosti a bezpečnosti výrobků i služeb a poskytování řádných informací o nich. Dále kontroluje, zda spotřebitel není klamán nepravdivými, nedoloženými či neúplnými údaji o skutečných vlastnostech výrobků nebo služeb. Od roku 1997 Česká obchodní inspekce již nekontroluje kvalitu potravin, ale jen dohlíží na poctivost jejich prodeje. Dnem nabytí účinnosti zákona č. 110/97 Sb. o potravinách přechází dozor nad kvalitou potravinářských výrobků na Českou zemědělskou a potravinářskou inspekci, Státní veterinární správu a Hygienickou službu (v rámci ochrany veřejného zdraví).

Ochrana životního prostředí

Oblast ochrany životního prostředí byla v době komunismu oblastí silně opomíjenou. Otázky životního prostředí spadaly pod Ministerstvo kultury. V tehdejší legislativě sice existovala řada předpisů věnovaných ochraně životního prostředí, tyto ovšem byly roztržštěné a neucelené. Problémem byla také nízká kontrola a vynucování jejich dodržování a převládání čistě ekonomických zájmů.

Od počátku 90. let dochází ke vzniku nové legislativy upravující otázky ochrany životního prostředí. V ústavě je zakotvena povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Dochází ke vzniku (ať již transformací institucí starých či zřízení zcela nových) samostatných institucí státní správy v oblasti životního prostředí. V roce 1990 vzniká Ministerstvo životního prostředí. Je zřízena Česká inspekce životního prostředí jako orgán státní správy, jehož úkolem je dohlížet na dodržování práva v oblasti životního prostředí. Vzniká státní fond životního prostředí, který slouží jako nástroj financování politiky životního prostředí (fond vzniká transformací fondu vodního hospodářství a fondu ochrany ovzduší, které se stávají součástí státního fondu životního prostředí). Je založen Český ekologický ústav, jehož úkolem je poskytovat informace pro státní politiku životního prostředí.²³ Dalšími instituty pověřenými monitorováním určité oblasti životního prostředí a poskytováním informací je Český hydrometeorologický ústav, Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.M., Český geologický ústav a Geofond ČR (později transformovaný na Českou geologickou službu – Geofond),

²³ Český ekologický úřad byl v roce 2005 transformován na Českou informační agenturu pro životní prostředí (CENIA), jejímž úkolem je informovat širokou veřejnost o stavu životního prostředí.

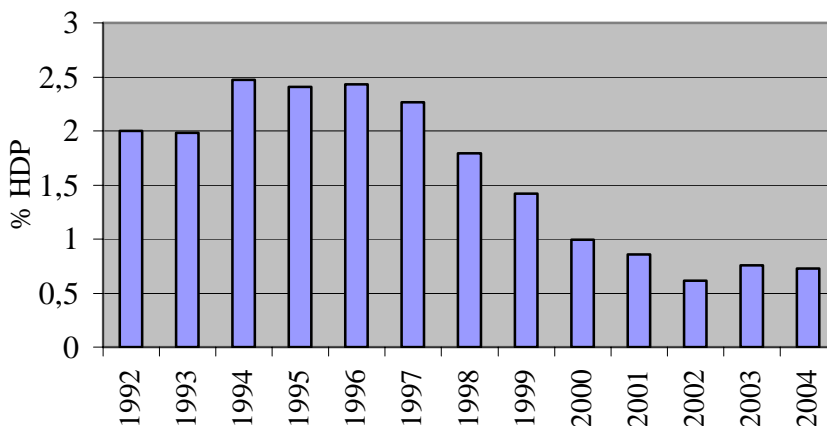
Agentura ochrany přírody a krajiny, Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, některá pracoviště České akademie věd a vysoké školy.²⁴ Zastřešující organizací, která přebírá zprávu nad CHKO, se stává Správa CHKO ČR (oddělila se od Agentury ochrany přírody, se kterou do roku 1995 tvořila Český ústav ochrany přírody).

Byly podniknuty kroky také ke změně neformálních institucí. Ve školách je zaváděna ekologická výchova, vznikají nové ekologicky laděné studijní obory. Vytváření povědomí o důležitosti zdravého životního prostředí z hlediska dlouhodobě udržitelného růstu a rozvoje je důležité z hlediska chování jak jednotlivců, tak firem.

Jak již bylo uvedeno výše, od počátku 90. let je přijímána nová legislativa, jejímž úkolem byl vhodně ošetřit problematiku životního prostředí. V roce 1992 je přijat zákon o životním prostředí (zákon 17/1992 Sb.). Zákon vychází z principu trvale udržitelného rozvoje, vymezuje základní pojmy a stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při užívání přírodních zdrojů. Mezi další důležité přijaté zákony patří především zákon o posuzování vlivu na životní prostředí, zákon o ovzduší, o odpadech, o ochraně přírody a krajiny, o ochraně zemědělského půdního fondu a novela stavebního zákona. Stav základních složek životního prostředí se začal rychle zlepšovat. Transformace přispěla k uzavírání mnoha neefektivních, energeticky náročných výrobních zařízení, dochází k uzavírání nevyhovujících skládek odpadů, jsou budovány kanalizace a čistírny odpadních vod, instalována koncová čistící zařízení u elektráren a dalších zdrojů znečišťování ovzduší, realizován rozsáhlý program plošné plynofikace měst a obcí, zaváděny nové šetrnější technologie. (MŽP, 2001) Vysoké jsou na počátku transformace také investice do životního prostředí. Ty se podle ČSÚ pohybovaly v období 1992-1997 v rozmezí 2-2,5% HDP. Vývoj investic do životního prostředí v období 1992-2004 zachycuje graf č.4.

²⁴ Tyto instituce vznikly transformací z dříve existujících subjektů.

Graf č. 4: Investice do životního prostředí 1992-2004 (%HDP)^{*)}



Poznámka: *) údaje o HDP 1992-1996 IMF, 1997-2004 ČSÚ

Zdroj: ČSU, IMF, vlastní výpočty

Ke druhé vlně legislativních změn dochází na přelomu prvního a druhého tisíciletí v souvislosti s přípravou České republiky na vstup do EU. Dosavadní legislativa nebyla v mnoha případech slučitelná s právem Společenství (např. zákon o posuzování vlivu na životní prostředí, zákon o odpadech). Byly přijaty novely dosavadních zákonů a dosud neupravené oblasti (např. obaly a obalové odpady) byly legislativně upraveny. Proces implementace práva Společenství v oblasti životního prostředí (tzv. *environmental acquis*) byl dokončen v polovině roku 2003.²⁵

Od roku 2004 dochází k průběžné novelizaci legislativy s ohledem na legislativu evropskou, dochází ovšem také k úpravě legislativy s cílem celého z kvalitnění právní úpravy životního prostředí a administrativního zjednodušení pro firmy. V roce 2005 dochází k přijetí strategického materiálu vlády s cílem zjednodušit dosavadní legislativu životního prostředí a snížit administrativní náročnost na úrovni podniků a upravit legislativu tak, aby byla jednoznačná. Cílem bylo také zmírnění některých limitů a opatření, která jsou přísnější než v zemích EU, čímž kladou na podniky vyšší nároky, zvyšují jejich náklady a zbytečně snižují konkurenceschopnost těchto podniků. Jedná se hlavně o oblast ochrany vod, kde by mělo dojít ke změně metodiky měření, upřesnění nejasného pojmu dovoleného „přiměřeného vypouštění zvláště nebezpečných látek do veřejné kanalizace“, zjednodušení přípravy havarijních plánů, přehodnocení zákona o vodách, který celé území státu zařazuje do citlivé oblasti vod a klade tak vysoké nároky na

²⁵ České republice byla přiznána tři přechodná období. Jedná se o oblast nakládání s obaly, čištění městských odpadních vod a emise oxidu siřičitého u dvou konkrétních zvláště velkých spalovacích zařízení.

čištění. V oblasti ochrany ovzduší upravení poplatků za znečištění, hlavně zjednodušení postupu jejich výpočtu a upravení celého systému poplatků tak, aby firmy nutil emise snižovat. Zásadní úpravou má projít i legislativa upravující pachy, neboť současné limity jsou na samém okraji měřitelnosti. Novelizací by měl projít také zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon o odpadech. Přehled nejdůležitějších platných zákonů upravujících oblast ochrany životního prostředí zachycuje příloha č.3.

4.3. Podnikatelské prostředí

Významnou složkou regulace, která hraje důležitou roli z hlediska mezinárodní konkurenceschopnosti podniků, je regulace, která přímo ovlivňuje činnost každého podniku. Z hlediska nákladů i administrativní zátěže firem hraje důležitou roli výše zmíněná sociální regulace. Na firmy jsou ovšem kladeny i jiné požadavky. V rámci regulace podnikatelského prostředí je hodnocena administrativní zátěž a nákladové zatížení podniků spojené se zakládáním a rušením podniku, vymáháním plnění smluv, čerpáním úvěru, přijímáním a propouštěním zaměstnanců, placením daní a prováděním jiných běžných činností. Následující kapitola je věnována problematice zakládání a rušení podniků, výběru daní a vymahatelnosti práva.

Před rokem 1989 bylo téměř nemožné oficiálně soukromě podnikat. Po roce 1989 bylo nutné přijmout legislativu upravující soukromé podnikání. Podnikání začal upravovat zákon o soukromém podnikání občanů (zákon 105/1990 Sb.), který přijalo tehdejší Federální shromáždění s účinností od 1. května 1990. Šlo o předchůdce Živnostenského zákona, jenž byl posléze přijat v roce 1991 (455/1991 Sb.) a od té doby mnohokrát novelizován. Zákon upravoval podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním. Vydáváním živnostenského oprávnění a dohledem nad oblastí živností je pověřen Živnostenský úřad. V roce 1991 byl přijat také obchodní zákoník (zákon 513/1991 Sb.), který upravoval postavení podnikatelů, obchodní závazkové vztahy a některé jiné vztahy s podnikáním související. V témže roce byl přijat také zákon o konkurzu a vyrovnání, který řešil majetkové uspořádání dlužníka v úpadku. Tento zákon ovšem i přes mnohé novelizace neposkytoval dostatečnou ochranu věřitelům. Celý proces konkurzu a vyrovnání byl navíc zdoluhavý.

Při hodnocení složitosti a časové a finanční náročnosti procedury zakládání a rušení podniků musíme bohužel konstatovat, že obě tyto procedury jsou v České republice relativně zdoluhavé a procedura konkurzního ukončení činnosti podniku navíc jen málo efektivní. Při zakládání živnosti musí podnikatel vyplnit minimálně čtyři formuláře – na živnostenském úřadu, správě sociálního zabezpečení a finančním úřadu – a vyžádat si výpis z rejstříku trestů. V případě, že má být založena obchodní společnost, je celá procedura zdoluhavější. Vystavením živnostenského listu ovšem proces založení podniku

nekončí. Podnikatel musí sebe a popřípadě své pracovníky nahlásit na správu sociálního zabezpečení, vybrané zdravotní pojišťovně, přihlásit se k registraci u správce daně a podat přihlášku k povinnému úrazovému pojištění za zaměstnance. Podle údajů Světové banky musel podnikatel v roce 2004 i 2005 podstoupit 10 procedur a založení podniku trvalo cca 40 dnů. Celkově zdlouhavý a málo efektivní je podle údajů Světové banky v České republice i proces ukončení činnosti podniků. V roce 2004 i 2005 trval proces konkurzního ukončení činnosti podniku v průměru 9,2 let. Nízká byla v České republice také odhadovaná výše uspokojení pohledávek věřitelů insolventního podniku v konkurzním vyrovnání. Tato míra byla pro Českou republiku 16,8 centů z jednoho dolaru v roce 2004 a 17,9 v roce 2005. Platební neschopnost obchodních partnerů a pomalý proces konkurzu a vyrovnání působily značné finanční potíže mnoha jinak dobře fungujícím podnikům.

V roce 1993 vstoupila v platnost nová daňová soustava. Do té doby docházelo v oblasti daní jenom k drobným legislativním úpravám, aby bylo vůbec možné podnikat. Daně byly nově vymezeny zákonem 212/1992 Sb. o soustavě daní a dalšími zákony týkajícími se jednotlivých daní a poplatků. Správou a výběrem daní byly pověřeny finanční úřady, celní orgány (daň z přidané hodnoty a spotřební daň při dovozu zboží) a územní orgány spravující místní poplatky. Daňové zákony prošly od roku 1993 řadou novelizací. Na počátku nového tisíciletí dochází v rámci přípravy ČR na vstup do EU k výrazným změnám daňové legislativy v oblasti nepřímých daní. Od roku 1993 se také přistupuje k postupnému snižování sazeb daně z příjmu fyzických a právnických osob. V letošním roce (2006) činí sazba daně z příjmů právnických osob 24%, sazba daně z příjmů fyzických osob se pohybuje v rozmezí 12-32%. Český daňový systém se v průběhu 90. let minulého století i na počátku nového tisíciletí neustále vyvíjel. Časté změny daňové legislativy kladly značné nároky na podnikatele, kteří museli neustále monitorovat situaci a přizpůsobovat své chování. Český daňový systém je navíc zbytečně složitý a nepřehledný, s řadou výjimek, položek odpočitatelných od základu daně a možností uplatnění slev na dani, náročná je také daňová administrativa. Je proto značnou zátěží hlavně pro malé firmy a živnostníky. Podle údajů Světové banky strávila firma v roce 2005 vyřizováním daňové povinnosti (týká se daně z příjmů právnických osob, daně z přidané hodnoty a daní z příjmů zaměstnanců včetně příspěvků na sociální a zdravotní pojištění) 930 hodin ročně. Celkové daňové zatížení firmy (bez daní z příjmů zaměstnanců a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění) představovalo v roce 2005 cca 40 % zisku.

Další z problematických oblastí, která zhoršuje kvalitu českého podnikatelského prostředí, a která od počátku 90. let nezaznamenala výraznější zlepšení, je oblast vymahatelnosti práva. Doba vymáhání plnění pohledávek soudní cestou je vysoká. Podle údajů Světové banky trvalo vymáhání pohledávky v roce 2004 400 dnů a v roce 2005

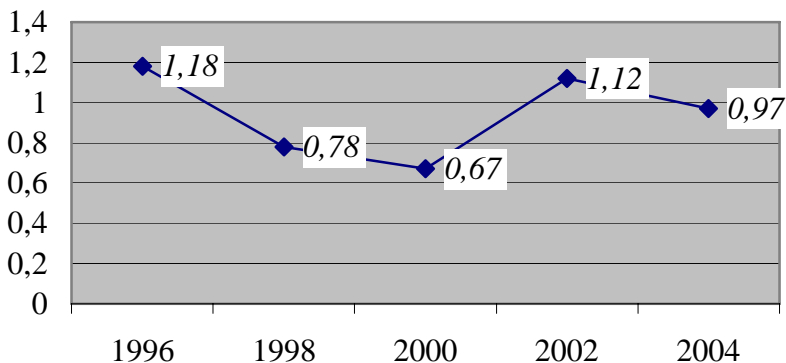
doba mírně poklesla na 390 dnů. Vysoké jsou také celkové náklady, které představují cca 10% dluhu. Podrobněji o složitosti, nákladnosti a trvání jednotlivých procedur doprovázejících činnost podniku pojednává příloha 4.

4.4. Vývoj kvality regulace

Posouzení veškerých aspektů regulace a zhodnocení vývoje celkové kvality regulace v zemi je díky rozmanitosti regulačních opatření velmi obtížné. Pro tyto účely lze použít ukazatele publikované mezinárodními organizacemi či soukromými společnostmi, které analyzují vývoj regulace v zemi (např. Heritage Foundation, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Světová banka, Fraser Institute).

Námi vymezenému obsahu pojmu regulace nejvíce odpovídá ukazatel kvality regulace publikovaný Světovou bankou. Připomínáme, že ukazatel se pohybuje v rozmezí -2,5 až +2,5, kdy vyšší hodnota značí vyšší kvalitu regulace. Údaje o kvalitě regulace jsou bohužel publikovány až od roku 1996. I tato krátká časová řada poskytuje cenné údaje pro zhodnocení vývoje kvality regulace v České republice. Vývoj kvality regulace zachycuje graf č. 5. Ukazatel kvality regulace se ve sledovaném období pohyboval v rozmezí hodnot 0,67–1,18. Kvalita regulace vykazovala relativně stabilních hodnot s výjimkou let 1998 a 2000, kdy došlo k výraznému propadu ukazatele.

Graf č. 5: Vývoj ukazatele kvality regulace v České republice



Zdroj: Světová banka

5. SOUČASNÝ STAV REGULACE V ČR

V současné době je regulována relativně široká oblast aktivit. Systém regulace je tvořen širokou škálou legislativy reprezentované zákony, vyhláškami a nařízeními. Dohled nad jejich dodržováním a jejich vynucován je v mnoha případech prováděn k tomu zřízenými orgány státní správy. Hlavním impulsem pro deregulaci některých dříve regulovaných oblastí či změn v dosavadním systému regulace byla příprava České republiky na přistoupení do EU.

Současný systém regulace v České republice je obdobou systémů uplatňovaných ve vyspělých tržních ekonomikách. Cílem regulačních opatření je především náprava tržních selhání, tedy regulace a dohled nad činností síťových odvětví, zabránění tendencím k monopolizaci a získávání renty, zajištění základních životních standardů, poskytování veřejných či veřejně prospěšných statků, ochrana zdraví, bezpečí obyvatel a pracujících, ochrana spotřebitele a ochrana zájmů budoucích generací v podobě ochrany životního prostředí. Specifickou oblastí regulace je tzv. administrativní regulace zahrnující veškeré administrativní procedury, které je podnikatel v dané zemi nucen podstoupit: procedura založení a zrušení podniku, výběru daní, získávání úvěrů atd.

Privatizace je téměř dokončena a vláda drží podíly již jen ve 4 strategických podnicích a některých podnicích nestrategických, u nichž je odprodej podílu státu díky nízké obchodovatelnosti akcií těchto společností či jejich finančním problémům prakticky nemožný. Správu podílů v těchto podnicích v současné době provádí Ministerstvo financí.

V rámci síťových odvětví je regulována oblast distribuce plynu, elektřiny, tepla, vody, telekomunikační služby, činnost železnic, poskytování služeb kabelové televize. Uplatňována je cenová regulace, již je na trhu plynu, elektřiny a tepla pověřen Energetický regulační úřad, a na trhu telekomunikačních služeb Český telekomunikační úřad. V případě pronájmu železniční dopravní cesty, určování cen vodného a stočného či služeb kabelové televize je cenová regulace v kompetenci ministerstva financí. Oblast výroby a dodávek plynu a elektřiny a regulace telekomunikačních služeb prošla na počátku 21. století procesem deregulace. V oblasti plynu a elektřiny došlo k oddělení výroby a distribuce a cenově regulována zůstává pouze distribuce. V případě trhu s elektřinou byl proces deregulace již ukončen, na trhu s plynem se počítá s ukončením k 1.1.2007. K uvolnění regulace dochází také na trhu telekomunikačních služeb, kde je cenová či jiná regulace uplatňována pouze tehdy, není-li trh dostatečně konkurenční.

Cenová regulace je uplatňována i v oblasti poskytování statků veřejného zájmu. Jedná se především o oblast zdravotnictví, veřejné dopravy nebo sběru, svozu a třídění komunálního odpadu. Regulací

těchto oblastí je pověřeno Ministerstvo financí. Cenová regulace stále přetrvává také v oblasti regulace nájemného. V letošním roce přijatý zákon o deregulaci nájemného počítá s jejím úplným odstraněním do konce roku 2010.

Cenové regulaci podle Ministerstva financí podléhá v současnosti v České republice asi 5-6% HDP. Přehled regulovaných cen zachycuje tabulka č.3.

Tabulka č.3: Komodity podléhající cenové regulaci (květen 2006)

Pevné ceny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tabákové výrobky pro účely odvodu spotřební daně¹⁾
Maximální ceny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ léčiva, zdravotní prostředky a zdravotní péče hrazená zdravotními pojišťovnami a hrazená z prostředků státního rozpočtu⁰⁾ ▪ užití železniční dopravní cesty celostátních a regionálních drah⁰⁾ ▪ nemovitosti, jejichž cena je plně nebo částečně hrazena z veřejných prostředků⁰⁾ ▪ nájemné z pozemků nesloužících k podnikání nájemce⁰⁾ ▪ mléčné výrobky pro žáky⁰⁾ ▪ odťahová služba, městská hromadná doprava, taxislužba, služby parkovišť, služby krematorií, výkon bezpečnosti a pořádku (botičky)²⁾ ▪ distribuce elektřiny, dodávky a distribuce zemního plynu³⁾ ▪ telekomunikační a radiokomunikační služby⁴⁾
Minimální ceny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ řepa cukrová⁰⁾
Věcně usměrňované ceny *)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ voda povrchová, voda pitná a odvedená – vodné a stočné⁰⁾ ▪ ostatní léky a zdravotnické prostředky zdravotní péče nehrazeny z veřejného zdravotního pojištění⁰⁾ ▪ doprava osobní železniční a autobusová, městská hromadná⁰⁾ ▪ sběr, svoz, třídění a zneškodňování komunálního odpadu⁰⁾ ▪ povinné technické prohlídky, měření emisí silničních vozidel⁰⁾ ▪ služby dodávky televizních programů kabelové televize⁰⁾ ▪ rozhodující část vnitrostátních poštovních výkonů⁰⁾ ▪ mezinárodní tarify pošt⁵⁾ ▪ nájemné v družstevních bytech, modernizované či nové byty postavené z veřejných prostředků⁰⁾ ▪ ceny tepla³⁾

Poznámka:

0) Ceny regulované Ministerstvem financí

1) Celní úřad Kolín

2) ceny stanovují okresní úřady či obce

3) Energetický regulační úřad

4) Český telekomunikační úřad

5) Ministerstvo dopravy a spojů

*) MF neurčuje výši cen, ale stanovuje pravidla pro jejich tvorbu

Zdroj: MFČR (2006)

Tendence tržního systému k monopolizaci a získávání renty jsou potlačeny legislativou, která upravuje podmínky hospodářské soutěže. V současné době je oblast ochrany hospodářské soutěže upravena zákonem 143/2001 Sb. v pozdějším znění. Zákon je plně slučitelný s právem Evropských společenství a upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti narušení dohodami spotřebitelů, zneužitím dominantního postavení a spojení soutěžitelů. Dohledem nad touto oblastí je pověřen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Regulaci podléhá také finanční trh, jejím cílem je ochrana klientů bank a ostatních finančních institucí a investorů. K poskytování služeb finančního trhu, ať již jde o bankovní služby, pojišťovnictví, oblast družstevních záložen či podnikání na finančním trhu je potřeba licence. Činnost bank a ostatních finančních institucí je dále regulována stanovením podmínek obezřetného podnikání bank a požadavků na kapitálovou přiměřenost. Zajištění transparentnosti kapitálového trhu povinným poskytováním informací (povinnost emitenta poskytovat informace o hospodářském výsledku, poskytování informací o množství obchodovaných cenných papírů) atd. Dohled nad finančním trhem provádí od 1.4.2006 Česká národní banka.

Ochrana zdraví, bezpečnosti práce a obyvatelstva, ochrana spotřebitele a ochrana životního prostředí je v dnešní době zajištěna celou řadou zákonů, vyhlášek a nařízení. Jen oblast ochrany životního prostředí je upravena cca 35 zákony a více než stovkou prováděcích předpisů. Dohled nad dodržováním legislativy v těchto oblastech provádí cca 12 institucí.²⁶ Dodržování zákonů, nařízení a vyhlášek v oblasti sociální regulace je zvláště pro malé a střední podnikání často administrativně náročné a nákladné. Celá oblast sociální regulace se navíc od roku 1989 dynamicky vyvíjela což kladlo nemalé nároky na neustálé přizpůsobení podnikatelů novým podmínkám. Problematická je také celková složitost a roztržitost legislativy v mnoha oblastech. I oblast sociální regulace je v současné době plně slučitelná s právem Evropských společenství.

Regulaci podléhá také řada dalších oblastí dotýkajících se bezprostředně podnikání. Upravena je procedura zakládání a rušení podniků, vymáhání plnění smluv, výběru daní, přijímání a propouštění zaměstnanců či jiných běžných činností. Z pohledu firem je v současné době problematický zejména proces ukončení činnosti podniku,

²⁶ Dohledem nad oblastí ochrany zdraví je pověřeno Ministerstvo zdravotnictví a ostatní ministerstva, krajské hygienické stanice. Dohled nad bezpečností práce vykonává státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty. V oblasti ochrany spotřebitele vykonává dohled Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, orgány hygienické služby, orgány veterinární správy, živnostenské úřady a Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Dohledem nad ochranou životního prostředí je pověřena Česká inspekce životního prostředí.

vymahatelnost plnění smluv či složitost a nepřehlednost daňové legislativy a administrativní náročnost placení daní. Zbytečně administrativně náročná je také procedura založení podniku. Ke zkvalitnění podnikatelského prostředí by měl přispět dlouho připravovaný a v letošním roce přijatý insolvenční zákon (zákon 182/2006 Sb.). Zákon by měl vést ke zlepšení kvality konkurzů, snížení délky jejich trvání, vyšší průhlednosti a vyšší výtěžnosti konkurzu. Nová úprava konkurzního práva přináší nový institut reorganizace či prodeje podniku. Podnik, který se dostal do konkurzu tedy nutně nekončí likvidací, zákon umožňuje prodání podniku či jeho částí (věřitelé jsou uspokojeni z výtěžku z prodeje a život podniku či jeho částí je zachován) či celkovou reorganizaci (dochází ke změně majetkové struktury podniku a pohledávky věřitelů jsou přeměněny na pohledávky vůči reorganizovanému podniku). Důležitou změnou je, že zákon chrání v první řadě zájmy věřitelů. K výraznému snížení doby a zjednodušení procedury zakládání podniku má přispět projekt jednotného registračního místa. Centrální registr bude napojen na rejstřík trestů, obchodní rejstřík, evidenci obyvatel a v budoucnu i na centrální registr dlužníků. Podnikateli by tak k zahájení živnosti mělo stačit vyplnění jediného formuláře. Živnostenský úřad by si z databáze mohl vytáhnout potřebné údaje o trestní bezúhonnosti a bezdlužnosti. Prostřednictvím systému bude po vydání živnostenského oprávnění možno automaticky provést daňovou registraci, oznámení České správě sociálního zabezpečení, úřadům práce i příslušné zdravotní pojišťovně. Systém centrálního registračního místa je ve fázi příprav. Fungovat by měl v roce 2007. Fungovat má také začít registr dlužníků státu, kde si plátcí daní a sociálního a zdravotního pojištění bude moci ověřovat, zda nemají v těchto oblastech nedoplatky. V současné době funguje také služba s názvem centrální registr dlužníků (služba je pod dohledem státní správy). Ten umožňuje široké veřejnosti získat informace o dlužích vybraných subjektů a ochránit se tak před rizikem operací s nebonitním klientem. Tato opatření by měla přispět k růstu kvality podnikatelského prostředí a přispět k úspoře nákladů firem.

6. ZÁVĚR

Oblast ekonomické, sociální i administrativní regulace prošla ve sledovaném období let 1990-2005 dynamickým vývojem. Dochází k přizpůsobování staré legislativy a vzniku nové, vzniká zcela nová oblast ochrany hospodářské soutěže, jsou vytvářeny legislativní a věcné podmínky pro podnikání soukromých subjektů atd. Právní úprava všech těchto oblastí je v období 1990-2005 ve stálém pohybu.

Obecně lze vysledovat dvě vlny legislativních změn. První vlna přichází na počátku 90. let po pádu komunismu. V rámci této vlny je cílem nových přijímaných zákonů a novelizací vytvoření rámcových podmínek pro působení tržního mechanismu. V průběhu 90. let jsou potom podmínky na základě zkušeností přizpůsobovány konkrétním potřebám hospodářství, a dochází tak k dalším úpravám legislativy. Druhá vlna legislativních změn přichází na přelomu 20. a 21. století s přípravou České republiky na vstup do EU. Někdy až příliš rozsáhlé a časté legislativní změny této vlny se nesou v duchu harmonizace práva s právem Společenství. Stejně dynamicky se v průběhu sledovaného období vyvíjí také oblast dohledu nad dodržováním regulačních opatření a to hlavně v oblasti sociální regulace. Od počátku 90. let dochází k významnému poklesu podílu státu v hospodářství a role státu je omezena na oblast řešení tržních selhání. Postupně je také zmiřována cenová regulace (v rámci cenové regulace je přecházeno od ústředního stanovování cen k věcnému usměrňování a tam, kde je to možné pokračuje cenová deregulace), růstu kvality regulace finančního trhu či sociální regulace.

Současný systém regulace v České republice je obdobou systémů uplatňovaných ve vyspělých tržních ekonomikách. Cílem regulačních opatření je především náprava tržních selhání, tedy regulace a dohled nad činností síťových odvětví, zabránění tendencím k monopolizaci a získávání ekonomické renty, dále pak zajištění základních životních standardů, poskytování veřejných či veřejně prospěšných statků, ochrana zdraví a bezpečí obyvatel a pracujících, ochrana spotřebitele a ochrana zájmů budoucích generací v podobě ochrany životního prostředí. V českém systému regulace ovšem stále přetrvává řada neduhů, jejichž odstranění by výrazně přispělo k růstu kvality podnikatelského prostředí (např. složitá daňová legislativa, nízká vymahatelnost plnění smluv, zbytečně přísné normy v oblasti ochrany životního prostředí).

Ani dynamický vývoj regulace nebyl z pohledu posilování konkurenceschopnosti české ekonomiky řešením ideálním. I když cílem všech realizovaných změn bylo dozajista dosažení lepšího a kvalitního regulatorního rámce, neustálé změny legislativy nevytvářely pevný a předvídatelný rámec pro chování podnikatelů. Ty byly nuceny neustále čerpat nové informace, přizpůsobovat své chování, výrobky či poskytované služby novým podmínkám

a požadavkům, což s sebou neslo mnohdy nemalé náklady. Kvalitní a stálá legislativní úprava regulovaných oblastí, nízká administrativní náročnost pro objekty regulace a citlivé zasahování státu do hospodářství skutečně jen tam, kde trh selhává, je jednou z podmínek růstu konkurenční schopnosti ekonomiky.

7. POUŽITÁ LITERATURA

BALDWIN, R. – CAVE, M. (1999): Understanding regulation: theory, strategy, and practice. Oxford University Press, Oxford, 1999.

BORISH, M. S. – NOEL, M. (1996): Private Sector Development During Transition – The Visegrad Countries. World Bank Discussion Papers no. 318, 1996.

BRAITHWAITE, J. – DRAHOS, P. (2000): Global Business Regulation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BRAITHWAITE, J. – DRAHOS, P. (2000): Global Business Regulation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CENIA (2005): Životní prostředí v České republice 1989-2004. Cenia: Česká informační agentura životního prostředí, Praha, 2005.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2006): Makroekonomická data. Dostupný na [www: http://www.czso.cz](http://www.czso.cz).

FOND NÁRODNÍHO MAJETKU (1999): Výroční zpráva 1999. Dostupná na [www: http://www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).

FOND NÁRODNÍHO MAJETKU (2002): Výroční zpráva 2002. Dostupná na [www: http://www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).

FOND NÁRODNÍHO MAJETKU (2004): Výroční zpráva 2004. Dostupná na [www: http://www.mfcr.c.z](http://www.mfcr.c.z)

HUTTER, B. (1997): Compliance: Regulation and Environment. Oxford: Oxford University Press, 1997.

IMF (2005): World Economic Outlook Database. September 2005. Dostupná na [www: http://www.imf.org](http://www.imf.org).

KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M. (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 – 2004. World Bank Policy Research Working Paper No. 3630, 2005.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY (2003): Vývoj a současný rozsah cenové regulace. Dostupný na [www: http://www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) (20. 4. 2006).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY (2006): Liberalizace cen. Dostupný na [www: http://www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) (20. 4. 2006).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY (2006): Výhled změn regulovaných cen do roku 2007. Dostupný na [www: http://www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) (20. 4. 2006).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ 2004-2010 (2004): Státní politika životního prostředí. Praha 2004. Dostupný na [www: http://www.env.cz](http://www.env.cz).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (1999): Státní politika životního prostředí. Praha 1999. Dostupný na [www: http://www.env.cz](http://www.env.cz).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (2001): Státní politika životního prostředí. Praha 2001. Dostupný na [www: http://www.env.cz](http://www.env.cz).

OECD (1997): The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis. Paris. Dostupný na [www: http://www.oecd.org](http://www.oecd.org).

SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. (1995): Ekonomie. Nakladatelství Svoboda, Praha 1995.

SPĚVÁČEK, V. A KOL. (2002): Transformace české ekonomiky. Linde, Praha 2002.

STIGLER, G. (1971): The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics, Spring 1971, s. 3 -21.

SVĚTOVÁ BANKA (2005): Doing business in 2005 – Removing Obstacles to Growth. The World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press copublication, Washington, 2005.

SVĚTOVÁ BANKA (2006): Doing business in 2006 – Removing Obstacles to Growth. The World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press copublication, Washington, 2006.

TOMÁŠEK, M. (1997): Bankovníctví jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Linde, Praha 1997.

VENCOVSKÝ, F., JINDRA, Z., NOVOTNÝ, J., PŮLPÁN, K., DVOŘÁK, P. A KOL. (1999): Dějiny bankovníctví v českých zemích. Bankovní institut, a. s. Praha, 1999.

Legislativa:

Zákon č. 526/1990 Sb. o cenách (aktualizované znění pozdějších předpisů). Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 458/2000 Sb. Energetický zákon. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 3/1993 Sb. o České národní bance. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 21/1992 Sb. o bankách. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 63/1991 Sb. o ochraně hospodářské soutěže v původním znění a ve znění zákona 495/1992 Sb. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 286/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 63/1991 Sb. o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona 495/1992 Sb., a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění zákona č. 264/1992 Sb., zákona č. 591/1992 Sb. a zákona č. 600/1992 Sb. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 65/1965 Sb., zákoník práce v původním znění a ve znění zákona 188/1988 Sb., zákona zákon 3/1991 Sb., zákona 74/1994 Sb. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 65/1965 Sb., zákoník práce v aktuálním znění. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka)

Zákon 17/1992 Sb. o životním prostředí. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 258/2000 Sb. o veřejném zdraví. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákonem 320/2002 Sb. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákonem 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 40/1995 Sb. o regulaci reklamy. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 105/1990 Sb. o soukromém podnikání občanů. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

Zákon 212/1992 Sb. o soustavě daní. Dostupný na [www: http://www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka).

PŘÍLOHA 1

Strategické společnosti v portfoliu Fondu národního majetku
(% držených akcií na základním jmění)^{*)}

	1999	2002	2004	2005
AERO HOLDING a.s.	61,83			
ČEPRO, a.s.	100,00	100,00	100,00	100,00
Česká pojišťovna a.s.	30,25			
Česká spořitelna a.s.	52,07			
České aerolinie, a.s.	56,92	56,92	56,92	56,92
ČESKÉ RADIOKOMUN., a.s.	51,10			
CEZ, a.s.	67,61	67,61	67,61	67,61
Chemické závody Sokolov, a.s.	73,74			
J. Becher-KV Becherovka a.s.	59,00			
Jihočeská energetika, a.s.	48,06	48,06		
Jihočeská plynárenská, a.s.	46,68			
Jihomoravská energetika, a.s.	46,66	46,66		
Jihomoravská plynárenská, a.s.	47,65			
Komerční banka, a.s.	48,74			
MERO CR, a.s.	100,00	100,00	100,00	100,00
NOVÁ HUT, a.s.	49,00	67,25		
OKD, a.s.	45,88	45,88		
PARAMO, a.s.	70,87			
Plzeňský Prazdroj a.s.	0,00			
Pražská energetika, a.s.	48,19	48,19		
Pražská plynárenská, a.s.	49,18			
SEVAC, a.s.	78,86			
Severočeská energetika, a.s.	48,05	48,05		
Severočeská plynárenská, a.s.	49,19			
Severočeské doly, a.s.	54,38	55,38	55,38	
Severomor. plynárenská, a.s.	47,17			
Severomor. energetika, a.s.	47,25	48,66		
Sokolovská uhelná, a.s.	48,69	48,69		
Český Telecom, a.s.	51,10	51,10	51,10	
Středočeská energetická, a.s.	58,29	58,30		
Středočeská plynárenská, a.s.	48,49			
ŠKODA PRAHA, a.s.	54,77	54,77		
UNIPETROL, a.s.	62,99	62,99	62,99	
VÍTKOVICE, a.s.	67,31	67,31		
Východočeská energetika, a.s.	49,62	49,62		
Východočes. plynárenská, a.s.	47,10			
Západočeská energetika, a.s.	48,29	48,28		
Západočeská plynárenská, a.s.	45,84			

Poznámka:*) stav ke 31.12. daného roku

Zdroj: FNM (1999, 2002, 2004), MFČR

PŘÍLOHA 2

Přehled vývoje cenové regulace hlavních regulovaných komodit v období 1991-2005

	max. cena	věcně usměrňované ceny	nezávislý regulátor	úplná deregulace
Vodné stočné	1991	1993		
Pevná paliva	1991			1994
Pohonné hmoty	1993-1994	1991		1997
Plyn	1991		2001 ERU max. cena	
Tepelná energie	1991 domácnosti	1991 firmy 1996 i domácnosti	2001 ERU věc. usměr. cen	
Elektrina	1991		2001 ERU max. cena	
Pronájem žel. cesty	1991			
Vnitrostátní výkony spojů	1991		2001 ČTU max. ceny	
Osobní vnitrostátní železniční doprava	1991	2001		
Osobní autobusová vnitrostátní doprava	1991	1997		
Rozhlasové a televizní stanice	1991			
Zdravotnictví	1992 (obojí)	1992 (obojí)		
Nájemné	1991	1993 pro byty financovány z veř. prostředků a stavba povolena po 30.6.1993 1995 nájemné pro bytová družstva – členy, modernizované byty a nové nájemníky		1993 uvolnění nájemného sjednaného s novými nájemci v rodinných domech, cizinci a v nových bytech postavených bez veř. prostředků. 1995 sjednávání nájmu s novým nájemcem volného bytu
Mléčné výrobky pro žáky	2004			
Tabák a tabákové výrobky	2001			

Poznámky: ERU – Energetický regulační úřad, ČTU – Český telekomunikační úřad

Zdroj: MFČR (2006)

PŘÍLOHA 3

Přehled zákonů upravujících ochranu životního prostředí

zákon číslo	název zákona
obecná úprava ochrany životního prostředí	
1/1993 Sb.	Ústava České republiky
2/1993 Sb.	Listina základních práv a svobod
2/1969 Sb.	o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ve znění pozdějších předpisů
17/1992 Sb.	o životním prostředí
123/1998 Sb.	o právu na informace o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů
282/1991 Sb.	o české inspekci životního prostředí
388/1991 Sb.	o ČNR a o státním fondu životního prostředí
vodní hospodářství	
254/2001 Sb.	o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
274/2001 Sb.	o vodovodech a kanalizacích
odpadové hospodářství	
185/2001 Sb.	o odpadech
477/2001 Sb.	o obalech a o změně některých zákonů
ochrana ovzduší	
86/2002 Sb.	o ochraně ovzduší v pozdějším znění
76/2002 Sb.	o integrované prevenci a o omezování znečištění v pozdějším znění
ochrana přírody	
114/1992	o ochraně přírody a krajiny
16/1997	o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin...
161/1999	kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko
115/2000	o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy
162/2003 Sb.	o podmínkách provozování zoologických zahrad
100/2004 Sb.	o obchodování s ohroženými druhy
ochrana půdního fondu a lesního hospodářství	
334/1992	o ochraně zemědělského půdního fondu
289/1995	o lesích
149/2003 Sb.	o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin
geologie a hornictví	
44/1988 Sb.	o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
61/1998 Sb.	o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
62/1988 Sb.	o geologických pracích
územní plánování	
50/1976	o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů
360/1992 Sb.	o výkonu povolání autorizovaných architektů, inženýrů

	a techniků činných ve výstavbě
437/2004	mění stavební zákon
<i>ostatní</i>	
100/2001 Sb.	o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů
356/2003 Sb.	o chemických látkách a přípravcích ve znění pozdějších předpisů
59/2006 Sb.	o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo přípravky
78/2004 Sb.	o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty ve znění pozdějších předpisů
180/2005 Sb.	o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie
406/2000 Sb.	o hospodaření s energií ve znění pozdějších předpisů
695/2004 Sb.	o podmínkách obchodování s povolenkami na emisi skleníkových plynů

Zdroj: Ministerstvo životního prostředí

PŘÍLOHA 4

Česká republika: Doing business in 2004 a 2005

		2004	2005
Založení podniku	Počet procedur	10	10
	Doba na vyřízení (dny)	40	40
	Náklady (%NI na hlavu)	10,8	9,5
	Minimální kapitál (%NI na hlavu)	44,5	39,0
Přijímání a propouštění zaměstnanců	Index obtížnosti přijetí pracovníka *)	44	33
	Index pružnosti pracovní doby *)	20	20
	Index obtížnosti propuštění *)	20	20
	Index strnulosti zaměstnání *)	28	24
	Náklady propuštění (týdny mzdy)	22	21,6
	Náklady přijetí (příspěvky na soc. a zdravotní pojištění a daň. z příjmu zaměstnance jako % mzdy)	-	37
Změna vlastnictví	Počet procedur	4	4
	Doba na vyřízení (dny)	122	123
	Náklady (%důchodu na hlavu)	3	3
Získání úvěru	Ochrana práv dlužníka a věřitele (0-10, vyšší skóre, lepší kvalita legislativy)	6	6
	Index informací o úvěru (0-6, vyšší skóre, více dostupných informací o úvěrové historii)	5	5
Ochrana investorů	Index poskytování informací (0-7, informace o vlastnictví, hlasování akcionářů, povinnosti auditu...)	6	
Vymáhání plnění smluv	Počet procedur	22	21
	Doba (dny)	300	290
	Náklady (% dluhu)	9,6	9,1
Uzavření podniku	Doba platební neschopnosti (roky)	9,2	9,2
	Náklady platební neschopnosti (% dluhu)	18	14
	Míra návratnosti (centů na dolar)	16,8	17,9
Licence a povolení 1)	počet procedur	-	31
	Čas k vyřízení (dny)	-	245
	Náklady (% příjmu na osobu)	-	16,1
Placení daní	Platby (počet)	-	14
	Čas (hodiny)	-	930
	Splatné daně (%hrubého zisku)	-	40,1
zahraniční obchod	dokumenty k vývozu	-	5
	podpisy	-	3
	Čas strávený vyřizováním (dny)	-	20
	Dokumenty k dovozu	-	8
	podpisy k dovozu	-	4
	čas na vyřízení dovozu (dny)	-	22

Poznámka: 1) k postavení skladu, *) index se pohybuje v rozmezí 0-100 (0-žádné překážky, 100-maximálně regulováno)

Zdroj: Světová banka

V roce 2005 vyšlo:

WP č. 1/2005

Petr Chmelík: Vliv institucí přímé demokracie na hospodářskou politiku ve světle empirického výzkumu

WP č. 2/2005

Martin Kvizda – Jindřiška Šedová: Privatizace a akciové společnosti – k některým institucionálním aspektům konkurenceschopnosti české ekonomiky

WP č. 3/2005

Jaroslav Rektořík: Přístup k inovacím v České republice. Současný stav a možné směry zlepšení.

WP č. 4/2005

Milan Víturka – Vladimír Žítek – Petr Tonev: Regionální předpoklady rozvoje inovací

WP č. 5/2005

Veronika Bachanová: Analýza kvality regulace České republiky

WP č. 6/2005

Hana Zbořilová – Libor Žídek: Washingtonský konsenzus v české ekonomické praxi 90. let

WP č. 7/2005

Osvald Vašíček and Karel Musil: The Czech Economy with Inflation Targeting Represented by DSGE Model: Analysis of Behaviour

WP č. 8/2005

Zdeněk Tomeš: Je stárnutí populace výzvou pro hospodářskou politiku?

WP č. 9/2005

Ladislav Blažek – Klára Doležalová – Alena Klapalová: Společenská odpovědnost podniků

WP č. 10/2005

Ladislav Blažek – Alena Klapalová: Vztahy podniku se zákazníkem

WP č. 11/2005

Ladislav Blažek – Klára Doležalová – Alena Klapalová – Ladislav Šiška: Metodická východiska zkoumání a řízení inovační výkonnosti podniku

WP č. 12/2005

Ladislav Blažek – Radomír Kučera: Vztahy podniku k vlastníkům

WP č. 13/2005

Eva Kubátová: Analýza dodavatelských vztahů v kontextu inovací

WP č. 14/2005

Ladislav Šiška: Možnosti měření a řízení efektivnosti a úspěšnosti podniku

V roce 2006 vyšlo:

WP č. 1/2006

Tomáš Otáhal: Je úplatkářství dobrá cesta k efektivnějšímu vymáhání práva?

WP č. 2/2006

Pavel Breinek: Vybrané institucionální aspekty ekonomické výkonnosti

WP č. 3/2006

Jindřich Marval: Daňová kvóta v ČR

WP č. 4/2006

Zdeněk Tomeš – Daniel Němec: Demografický vývoj ČR 1990-2005

WP č. 5/2006

Michal Beneš: Konkurenceschopnost a konkurenční výhoda

WP č. 6/2006

Veronika Bachanová: Regulace a deregulace v ČR v období 1990-2005