

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií



Diplomová práce

2003

Marta Nachtmannová

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Indikativní plánování ve Francii
(a jeho vliv na institucionalizaci EU)

Vypracovala: Bc. Marta Nachtmannová

Konzultant: RNDr. Miron Tegze, CSc.

Akademický rok: 2002/2003

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a použila pouze uvedené prameny a literaturu.

Praha 19. července 2003

podpis studenta

Abstrakt

Indikativní plánování ve Francii - Abstrakt

Indikativní plánování je zasazeno do širšího ekonomického, společenského, historického a kulturního kontextu, důraz je kladen na přiblížení francouzského ekonomického myšlení a dobového prostředí. Principy, metody, nástroje a instituce indikativního plánování prošly v letech 1946 až 2003 značným vývojem, charakterizovaným rostoucí decentralizací a posunem k tzv. strategickému plánování. Francie se musela vyrovnat zejména s omezenými možnostmi plánování v otevřené ekonomice. Specifický vývoj francouzské hospodářské politiky po druhé světové válce ovlivnil prostřednictvím role Francie při budování Evropské unie také instituce EU a principy jejích hospodářských politik.

Indicative planning in France - Abstract

Indicative planning is studied in wider economic, social, historical and cultural context with an emphasis on French economic thinking and historical circumstances. From 1946 to 2003, principles, methods, tools and institutions of indicative planning experienced an important evolution characterized by rising decentralization and a shift towards so called “strategic planning”. France had to cope especially with limited possibilities of planning in open economy. Through the role of France in construction of the European Union, specific evolution of French economic policy after WW2 influenced also institutions of the EU and principles of its economic policies.

Planification indicative en France - Résumé

La planification indicative est traitée dans un contexte économique, social, historique et culturel plus large, avec un appui sur la présentation de pensées économiques françaises et de conditions de l'époque. Entre 1946 et 2003, les principes, les méthodes, les outils ainsi que les institutions de la planification indicative ont vécu une évolution importante, caractérisée par la montée de la décentralisation et par le passage à la planification stratégique. La France devait balancer surtout les possibilités limités de la planification en économie ouverte. Par le rôle de la France dans le processus de la construction de l'Union européenne, l'évolution spécifique de la politique économique en France après la 2e guerre mondiale a influencé aussi les institutions et les principes de politiques économiques de l'Union européenne.

Poděkování

Děkuji všem, kteří mi vědomě či nevědomě pomohli k dokončení této práce, a také těm, díky nimž jsem zdolala všechny překážky, které se mi nejprve jevily jako nepřekonatelné. Konkrétní poděkování zasluhují tyto lidé:

RNDr. Miron Tegze, CSc – za konstruktivní kritiku a zpětnou vazbu, díky níž snad odevzdávám srozumitelnou, smysluplnou a konzistentní práci.

PhDr. Jiří Kameníček, CSc. – za morální podporu a „lidský faktor“ nejen v přednáškách.

Ing. Ivo Koubek – za cenné rady a obrovskou vstřícnost při psaní bakalářské práce, čímž mi velmi pomohl v dalším pokračování ve studiu.

Prof. Ing. Zdeněk Pavlík, DrSc. – za přednášky o demografii a vědě obecně a za podněcování ke komplexnímu a lidskému pohledu na bádání.

PhMr. Libuše Nachtmannová – za tichou podporu ze srdce.

MUDr. Martin Čermák a celá jeho rodina – za úžasné zázemí.

Bc. Lenka Trojanová – za to, že je ☺.

PaeDr. Tomáš Nachtmann, CSc. – za vše, co mi stihl předat, a za odhodlání, které ve mně svým osudem vzbudil.

Děkuji také všem daňovým poplatníkům, kteří mi umožnili bezplatné studium.

Obsah

Abstrakt.....	4
Poděkování.....	5
Obsah.....	6
Předmluva.....	8
1. Úvod.....	10
2. Pojem plánu a indikativního plánování.....	12
2.1 Plán, plánování a související pojmy.....	13
2.2 Teoretická východiska indikativního plánování.....	15
2.2.1 Omezená reálná platnost teoretických podmínek fungování volného trhu.....	15
2.2.2 Plán, neboli „anti-hazard“.....	17
2.2.3 Neopomenutelný Keynes.....	18
2.2.4 Indikativní plánování versus plánování v rámci tzv. reálného socialismu.....	18
2.2.5 Liberální kritiky indikativního plánování.....	20
2.2.6 Typy francouzského plánování.....	21
2.3 Historické kořeny francouzského plánování.....	23
2.4 Myšlenkové proudy a kulturní specifika.....	24
2.4.1 Ekonomické tabulky.....	25
2.4.2 Francouzský strukturalismus aneb francouzská sociologická škola.....	26
2.5 Proces plánování.....	28
2.5.1 První až osmý plán: 1946 - 1983.....	29
2.5.2 Od devátého plánu k regionálnímu plánování.....	30
2.6 Instituce francouzského plánování.....	31
2.6.2 Premiér.....	40
2.6.3 Parlament.....	40
2.6.4 Další centrální instituce.....	41
2.6.4 Instituce na regionální úrovni.....	41
2.7 Plánové kontrakty.....	43
2.7.1 Proces sestavování a uskutečňování plánových smluv.....	44
2.7.2 Evaluace.....	46
3. Plány.....	51
3.1 Plány rekonstrukční, 1946 - 1961.....	51
3.1.1 První, neboli Monnetův plán: 1947 – 1950, prodloužen do r. 1953.....	52
3.1.2 Druhý plán: 1954 - 1957.....	54
3.1.3 Třetí plán: 1958 - 1961.....	56
3.2 Plány růstové, 1962 - 1975.....	59
3.2.1 Čtvrtý plán: 1962 - 1965.....	59
3.2.2 Pátý plán: 1966 – 1970.....	62
3.2.3 Šestý plán: 1971 - 1975.....	63
3.3 Plány krizové, 1976 - 1988.....	64
3.3.1 Sedmý plán: 1976 - 1980.....	64
3.3.2 Osmý plán (návrh): 1981 – 1985, resp. 1981 - 1983.....	66
3.3.3 Devátý plán: 1984 – 1988 (1986) a první generace plánových kontraktů 1984 - 1988.....	68
3.4 Plány strategické a rozvoj plánových kontraktů.....	70
3.4.1 Desátý plán: 1989 – 1992 a druhá generace plánových kontraktů 1989 - 1993.....	70
3.4.2 Jedenáctý plán: zamýšlené období 1993 – 1997 a třetí generace plánových kontraktů 1994 – 1998.....	73
3.4.3 Čtvrtá generace plánových kontraktů 2000 - 2006.....	75
4. Regiony.....	77
4.1. Vývoj regionů ve Francii.....	77
4.1.1 Proč regiony.....	77
4.1.2 Porevoluční centralizace, aneb mocenský monopol.....	78
4.1.3 Od osamělých intelektuálů k Regionalistickému hnutí.....	79
4.1.4 Reforma státního uspořádání.....	79
4.2 Regionalizace po II. světové válce.....	80
4.2.1 Indikativní plánování a regiony.....	80
4.2.2 Referendum.....	81
4.2.3 Nové regionální instituce.....	81

4.3 Reálná decentralizace - regionalizace.....	82
4.3.1 Změny z roku 1982 – k „de iure“ přibylo i „de facto“.....	82
4.3.2 Výjimky potvrzující pravidla.....	83
4.3.3 První volební období 1986 - 1992.....	83
4.3.4 Druhé volební období 1992 - 1998.....	84
4.3.6 Regiony a Evropská unie.....	85
5. Francouzské indikativní plánování jako inspirace pro instituce a politiky EU.....	87
5.1 Vybrané vlivy Francie na vývoj EU.....	87
5.2 Strategické a decentralizované indikativní plány vs. evropské strukturální fondy.....	89
5.2.1 Evropské strukturální fondy.....	90
5.2.2 Přínosy a rizika realizace opatření v rámci cílů – příklad ČR.....	92
6. Závěry.....	97
6.1 Proč plánování.....	97
6.1.1 Poválečných „třicet slavných let“.....	98
6.1.2 Závěry z „třiceti slavných let“, přenositelnost principů.....	98
6.1.3 Reakce plánování na nástrahy otevřené ekonomiky.....	99
6.2 Možnosti a limity plánování.....	100
6.2.1 Rizika globalizace a otevřené ekonomiky.....	100
6.2.2 Rizika „veřejného zájmu“.....	101
6.2.3 Rizika decentralizace.....	102
6.2.4 Rizika vládního selhání.....	102
6.3 Stát jako podnik?.....	104
6.4 Jaká budoucnost pro jakou Francii?.....	106
Literatura a zdroje.....	108
A. Použitá literatura a zdroje.....	108
B. Další literatura, vztahující se k tématu.....	110
B.A Související frankofonní literatura.....	110
B.B Související česky psaná literatura a české zdroje.....	111
Seznam důležitých zkratk.....	112
Příloha 1 – Marshallův plán – European Recovery Program.....	115
Příloha 2 - Ekonomické, demografické a sociální změny ve Francii po II. světové válce – aneb jak se žilo v indikativně plánované ekonomice.....	116
A. Příjmy a výdaje.....	116
B. Práce.....	118
C. Bydlení.....	124
D. Demografická situace, rodina.....	126
Příloha 3 – Francouzské regiony konce 20. století.....	129
Příloha 4 – Regiony NUTS 2 ve Francii.....	130
Příloha 5 – Regiony NUTS 2 v ČR.....	1
Příloha 6 – Chronologická tabulka francouzského plánování.....	2

Předmluva

Ambice této práce jsou velmi prosté – hlavním a vlastně i jediným cílem je srozumitelně přiblížit jednu z cest hospodářské politiky, kterou opomíjí většina uznávaných učebnic ekonomie, ale která zároveň silně ovlivnila tvář sjednocující se Evropy. Struktura a obsah se místy ocitají na samém pomezí ekonomie a zasahují do politické geografie, historie, sociologie, demografie a trochu i do politologie a filozofie, avšak takové pojetí už samo o sobě dobře vystihuje silně interdisciplinární francouzský přístup k jakékoli problematice.

Zdrženlivý postoj většinou anglosaských autorů se však jeví jako pochopitelný v kontextu kombinace faktorů, mezi něž patří téměř výhradně frankofonní dokumentace, velký důraz na společenský rozměr francouzské hospodářské politiky a s ním související ohledy na principy sounáležitosti různých sociálních skupin, v obecnější rovině pak efekt určitého splývání cílů a metod indikativního plánování s opačným extrémem liberalismu - centrálním plánováním. Příliš povzbudivě pak na badatele zřejmě nepůsobí ani typické projevy francouzské mentality, které zahrnují mimo jiné sáhodlouhé a z pohledu statistiky občas přeурčené perfekcionistické analýzy a prognózy, nebo pro Čecha, Němce či Anglosasa nekonečné debaty, v nichž poměrně věcnými argumenty zúčastněných stran prokvétá narcismus, šovinismus, neotřesitelný pocit jedinečnosti a tak trochu i jistá záludnost.

Pokud však k tématu přistoupíme s vědomím těchto sociálních a kulturních specifik, otevře se před námi fascinující hospodářský prostor, naplněný zdánlivě chaotickou, avšak ve skutečnosti dokonale proorganizovanou a vesměs funkční spleť institucí. To naznačuje, že indikativní plánování bylo zřejmě velmi dobrou volbou v daném místě a čase, přičemž zásadním receptem na úspěšné přetrvání zvoleného konceptu byla jeho tvárnost a návaznost na realitu, což Francii umožnilo vyrovnat se s nečekanými nástrahami a šokbrntutími vlastního i světového hospodářského vývoje. Ba co víc – mnohé z principů francouzského indikativního plánování ovlivnily formování institucionálního rámce Evropské unie.

Ačkoli francouzské indikativní plánování zažilo nemálo cimrmanovských „kroků stranou“, je to směr, který nejenže odolal jízlivým poznámkám četných kritiků a přetrvál do 21. století, ale navíc ještě dokázal ovlivnit a inspirovat sjednocující se Evropu a čini

tak i nadále. Domnívám se, že seznámení se s vývojem indikativního plánování ve Francii umožní pochopit jednak hospodářství Francie, ale také roli, kterou tato země hraje v ekonomice EU.

Tato práce je tedy pokusem o zmapování vzniku a vývoje indikativního plánování ve Francii s ohledem na dobový kontext, což umožní následné zhodnocení jeho úspěšnosti, rozlišení volně či omezeně přenositelných a nepřenositelných opatření a mechanismů a upozorní na rozhodnutí, která se s odstupem času jeví jako chybná či sporná. V neposlední řadě text nastíní zárodky principů, které se odrazily v budování a práci institucí Evropské unie.

Při psaní jsem nezhřídkou žasla nad množstvím, kvalitou, rozsahem a zároveň neuvěřitelnou dostupností pramenů, a to jak v pražských francouzských knihovnách, tak na internetových stránkách francouzských institucí. Tato zkušenost v sobě integruje oba základní principy francouzského přístupu k čemukoli veřejnému, kterými jsou INFORMACE a KOOOPERACE¹.

¹ URBAN 1997.

„Nevěděli, že to je nemožné, a tak to udělali.“

Mark Twain

1. Úvod

V souladu se zpracovávaným tématem předesílám, že následující text má tři hlavní osy:

1. popis poválečného hospodářského vývoje,
2. co nejsrozumitelnější přiblížení francouzského pojetí ekonomie a jeho zasazení do širšího kontextu,
3. hledání souvislostí mezi vývojem metod indikativního plánování ve Francii a vývojem některých principů v rámci dnešní Evropské unie, zejména těch, které se v nejbližší době dotknou České republiky.

Konkrétnější cíle následujících kapitol lze formulovat jako hledání odpovědí na šest základních otázek:

1. Proč se francouzská vláda vydala cestou indikativních plánů?
2. Na základě jakých zkušeností a na jakých hospodářskopolitických teoriích vznikl rámec a pravidla indikativního plánování?
3. Jakými směry se plánování ubíralo v pozdějších letech, s jakými úspěchy a škokbrnutími, s jakou tváří vstoupí do 21. století?
4. Jak se projevuje duch indikativního plánování v institucích a politice Evropské unie?
5. Které z principů francouzského indikativního plánování jsou přenositelné a v jaké míře, které jsou naopak natolik kulturně a/nebo sociálně specifické, že je přenést nelze?
6. Jaká je budoucnost plánování?

Hned následující kapitola vysvětlí, na jakých principech vzniklo plánování ve Francii, jaké ekonomické, společenské, kulturní a historické události a zvláštnosti přispěly k volbě indikativního plánování jako hospodářskopolitické cesty po druhé světové válce. Konec druhé kapitoly mapuje instituce francouzského plánování a jejich vývoj. Jak vypadaly a probíhaly jednotlivé plány od počátku až do dnešních dnů? To popisuje třetí kapitola. Čtvrtá kapitola o vývoji regionálního uspořádání ve Francii tematicky zasahuje do politické a regionální geografie, avšak její zařazení je nezbytné pro kontext určitých

kroků hospodářské politiky, které jsou se změnami územně správního uspořádání provázány. Proces francouzské regionalizace však také osvětlí kořeny regionálního uspořádání Evropy. Francouzský vliv na budování institucí dnešní Evropské unie je zmiňován při každé relevantní situaci v průběhu celé práce, pátá kapitola se detailněji zabývá těmi projevy francouzské inspirace v EU, které se dotýkají, nebo v nejbližší době dotknou České republiky. Následuje téma hodnocení francouzské cesty a přenositelnosti principů indikativního plánování, které společně s dalšími reflexemi práci uzavírají.

Na závěr jsem zařadila několik přehledných příloh, zahrnujících rekapitulaci Marshallova plánu, chronologickou tabulku indikativního plánování, seznam použitých zkratek a dokumenty ohledně regionálního uspořádání Francie. Rozsáhlejší přílohou je pak nástin vývoje vybraných ukazatelů, týkajících poválečného vývoje francouzské ekonomiky a společnosti, které uvádím jako ilustraci toho, jak se v indikativně plánované ekonomice žilo.

„Ekonomická struktura je výsledkem kolektivních jednání, konkurence, konfliktu a spolupráce.“

François Perroux²

2. Pojem plánu a indikativního plánování

Cílem francouzských indikativních plánů bylo a je omezování rizik spojených s nejrůznějšími výkyvy volného trhu. Francie, tradiční země revolucí, touží po nepřerušovaném růstu hospodářství a po sociálních jistotách. Naznačuje to alespoň zaměření priorit prvních padesáti let plánování. Paradoxem neutuchající víry v možnost dokonalé analýzy ekonomických veličin a v následné nastavení optimálního a účinného ekonomicko - sociálního programu byl rostoucí počet stávek zaměstnanců státních podniků, ustupování jejich požadavkům ze strany státu, zvyšování podílu veřejných financí na státním rozpočtu, přebujelá byrokracie a odsouvání politicky těžko průchodných, avšak zoufale naléhavých a nutných opatření, jako je například reforma důchodového systému (doposud průběžného, ačkoli naděje dožití francouzských mužů a žen dosahuje nejvyšších hodnot na světě). Zdá se však, že Francie vstupuje do 21. století s obrovským odhodláním k hlubokým změnám, které vycházejí právě z reflexe hospodářských úspěchů a selhání druhé poloviny 20. století. Vedle rozsáhlých privatizací byla započata zásadní reforma veřejných financí, která zahrnuje změny na straně příjmů i výdajů.

V historii francouzského plánování se často objevuje označení „plán“ pro ad hoc opatření, mající za cíl rychle odpovědět na okamžitý kritický hospodářský vývoj. Takto míněné plány mívají krátkodobé cíle a jejich největší zvláštností v kontextu administrace plánování je to, že jsou rozhodnuty mimo Generální komisariát pro plán. Mezi významnější plány této povahy patří právě Pinayův z let 1952 – 1953, dále plán Giscardův z roku 1972 (s cílem nastartovat konjunkturu), plán Rueffův (1958) a Barreho (1976), které kromě prorůstových opatření zahrnovaly také strukturální prvky.

Od počátku 80. let se administrativa plánování maximálně decentralizuje. Mottem stále zůstává odvětvová orientace, avšak obohacená o pohledy z regionů. Regionální rady získávají stále větší pravomoci a zákon vymezující národní plán ponechává stále větší

² GREFFE 1991

prostor operativním vládním rozhodnutím, aby výsledné uspořádání sklíček regionálních plánů do rámu vitráže plánu národního působilo harmonicky.

Vytyčení cílů s ohledem na možnosti perspektivních regionů, podpora jejich dosahování a současně požadavek aktivního přístupu ze strany těchto regionů jsou základními principy iniciativy Phare Evropské Unie na podporu transformace a integrace postkomunistických zemí Evropy. Skoro 80 % finančních prostředků programů Phare čerpají Národní programy, jejichž příprava sestává z Indikativního programu, Operačního plánu a Finančního memoranda. Indikativní program sestavuje národní koordinátor (v ČR ministr hospodářství či financí), schvaluje obvykle vláda dané země a Řídící komise Evropské komise a podepisuje národní koordinátor a komisař EK. Indikativní program stanovuje klíčové intervenční oblasti a střednědobá opatření; je orientován sektorově. Operační plán definuje věcný obsah programů a obsahuje návrh na přiděly financí jednotlivým projektům s ohledem na současný rozpočet EK. Sestavuje ho opět národní koordinátor. Finanční memorandum je v zásadě závazná a velmi podrobná smlouva mezi EK a vládou dané země. Uskutečňování projektů se pak děje mimo jiné prostřednictvím kontraktů s podniky či právníckými osobami, které splňují určitá kritéria (právní, výkonnostní, cenová) a které pro tento účel musí být vybrány orgánem EU.

2.1 Plán, plánování a související pojmy

Plán má ve francouzštině mnoho významů. Všechny spojuje myšlenka určitého vymezení, určení, uspořádání, pořádku - ať už prostorového či dějového. Plán ve smyslu státního programu definuje slovník Petit Larousse³ jako soubor vládních opatření směřujících k organizaci a řízení ekonomické aktivity. Pojem **plánování** (planification) pak Larousse vysvětluje jako vědu, jejímž cílem je nastolení ekonomických programů zahrnujících kromě indikace cílů k dosažení zároveň předpokládaný stav financování a realizace jednotlivých etap programu, případně také popis struktury organismů, které je potřeba založit za účelem této realizace⁴.

ÉCHAUDEMAISON (1995) propojuje pojmy **plán** a **plánování** s hesly *předpověď*, *předvídaní* a *stát*. Samotné plánování pak obecně vymezuje jako „proces, v němž

³ PETIT LAROUSSE 1967, pojem „plan“

⁴ PETIT LAROUSSE 1967, pojem „planification“; zajímavé je, že kombinaci „planification indicative“ toto vydání encyklopedie Larousse nezmiňuje

ekonomické subjekty určí pro střednědobý horizont ekonomické veličiny (produkce, investice atd.) a kvalitativní změny spojené s jejich vývojem (modifikace struktury výroby, spotřeby atd.); každé plánování tedy představuje konkrétní poměr dvou skupin problémů: jednak předvídání spontánního vývoje ekonomických veličin a jednak stanovení cílů, jichž jsou ekonomické subjekty a jejich prostředí nuceny dosáhnout“. Samotné plánování pak má dvě podoby – je buď imperativní (jako typický případ je zmíněno plánování v SSSR od konce 20. let), nebo indikativní (a případ Francie). Jak vidno, pojem plánování se pojí s vymezením cílů a s doporučeným programem sestaveným na určitých hospodářských očekáváních; v případě Francie však z titulu svého vymezení nejeví známky plánování příkazového, byť se způsob uskutečňování prvního plánu dirigismu velmi přibližoval.

Dalším pojmem z citovaného slovníku⁵ je **organizace**, která v sobě obsahuje určité uspořádání (rozdělení úkolů, hierarchický systém, pravidla fungování), které má zajišťovat její účinnost z hlediska stanovených cílů. Organizace však není pouhým technickým nástrojem, je to souhrn mocenských a sociálních vztahů, které jsou neoddelitelné od společenského systému. Organizaci tedy nelze redukovat na pouhou racionalitu její oficiální funkce – organizace se může stát cílem sama o sobě, v takovém případě funguje podle vlastních pravidel – v tomto smyslu vznikl následující pojem **byrokracie**.

Byrokracie není pojmově přesně vymezena, ale všechny její významy souvisejí s uspořádáním, řízením a mocí⁶. Sociolog Max WEBER byrokracii definuje jako „systém racionálního a účinného uspořádání, který je založen na funkční dělbě práce a rozdělení kompetencí.“ Byrokracie se však netýká pouze státní moci, ale je typická i pro fungování velkých organizací. Ve všeobecném smyslu jde o přebujelý administrativní aparát, který s sebou nese neúčinnost a možnost zneužití moci.

Instituce představují v právním a politickém významu soubor pravidel, která řídí celou společnost, nebo její části. **Institucionalizace** je proces, kterým jsou postupně stabilně organizovány situace, jednání a vztahy mezi subjekty podle těch norem jednání, které jsou uznávány většinou členů zúčastněných stran.

⁵ ÉCHAUDÉMAISON 1995

⁶ ÉCHAUDÉMAISON 1995

2.2 Teoretická východiska indikativního plánování

Indikativní plánování bývá ekonomy vnímáno jako forma organizace hospodářství, která leží mezi dvěma extrémy: tržním hospodářstvím a centrálně plánovanou ekonomikou. Zastánci indikativního plánování se domnívají, že obě extrémní formy hospodářství mají svá silná pozitiva, ale také negativa; indikativní plánování pak představuje cestu, jak uchovat pozitiva a korigovat negativa.

2.2.1 Omezená reálná platnost teoretických podmínek fungování volného trhu

Ekonomické teorie se velmi podrobně zabývají mechanismy, které vedou k uspokojení individuálního a obecného zájmu. Neviditelná ruka trhu Adama Smithe sice teoreticky vede k optimálnímu uspokojení zájmů jednotlivce i celé společnosti, ovšem za předpokladu několika podmínek, které v praxi nebývají splněny. Těmito podmínkami jsou⁷:

- a) Každý agent (jednotlivec, firma) je „malý“ vzhledem k trhu, na kterém se pohybuje. Nemá možnost určovat ceny.
- b) Nedochozí k tvorbě externalit, negativních ani pozitivních.
- c) Existují trhy budoucích statků, a to jednak termínové trhy (obilí dodané za tři měsíce), jednak opční trhy, na nichž se směňují podmíněčné statky (deštník má vyšší hodnotu v případě, že nazítří prší, než v případě, že je druhý den hezky). Studiu opčních (podmínečných) trhů se v rámci studia všeobecné rovnováhy věnovali zejména K. J. Arrow a G. Debreu⁸.

Realita se však od těchto předpokladů odchyluje⁹:

- Existují subjekty s tržní silou, buď proto, že se firmy mezi sebou dohodnou, nebo proto, že některé technologie výroby vykazují rostoucí výnosy z rozsahu a monopol či oligopoly jsou nejefektivnějším řešením pro daný trh.
- Existují externality, jejichž rozsah ani hodnotu nelze spolehlivě vyčíslit. Navíc dochází u externalit k časové nekonzistenci, kdy současná činnost vytváří

⁷ QUINET, 1990

⁸ Původem francouzský ekonom Gérard Debreu, nositel Nobelovy ceny z roku 1983 za začlenění nových analytických metod do ekonomické teorie a za přeformulování teorie obecné rovnováhy

⁹ QUINET 1990

budoucí externality (např. negativní dopad freonů v lednicích a sprejích se začal projevat až po několika desetiletích od uvedení na trh). Se zpožděním projevu externalit souvisí také jejich nedokonalá znalost v momentě výroby (např. dioxiny).

Tyto dva nedostatky lze většinou vyřešit pomocí regulací a finančních opatření, jako jsou daně a dotace. Jmenované nedostatky tak ospravedlňují existenci vlády, která je efektivnějším vymahatelem internalizace externalit než jednotlivé ekonomické subjekty.¹⁰ Čistě tržní mechanismy však vykazují ještě další selhání, která tvoří základ argumentace zastánců indikativního plánování¹¹:

- Je jen velmi málo trhů budoucích statků. Neexistují opční trhy a je jen pár termínových trhů, většinou peněžních nebo pro některé suroviny.¹² Trh peněz, jejichž cenou je úroková míra, však nefunguje jako volný trh, kde by se setkávala nabídka s poptávkou. Dosažení všeobecné rovnováhy se tak komplikuje.
- Velmi málo trhů odpovídá nárokům teorie. Významná část ekonomické aktivity probíhá prostřednictvím veřejných výdajů, tedy mimo princip standardní nabídky a poptávky.
- Ani v případě té části ekonomiky, která funguje na tržním mechanismu nabídky a poptávky, nejsou splněny všechny hypotézy, které koncept trhu implikuje – například dokonalé určení směňovaných statků či dokonalá informovanost subjektů.

Ve francouzském pojetí je tedy proces plánování zejména substitutem chybějících opčních a termínových trhů¹³. Plán tvoří prostor, kde ekonomické subjekty, respektive jejich zástupci, vzájemně konfrontují svá očekávání, své pohledy na budoucnost. Teorií uvažovaná existence trhů budoucích statků by totiž znamenala existenci tolika trhů, kolik je typů budoucích statků a možných budoucích stavů, což by vedlo k obrovským,

¹⁰ STIGLITZ, 1997

¹¹ QUINET 1990

¹² Např. MATIF – Marché à terme international de France – Francouzský mezinárodní termínový trh finančních listin, založený v roce 1986, nebo MONEP – Pařížský trh veřejně obchodovatelných akcií, vytvořený v roce 1987. MATIF: Účastníci zde směňují kontrakty, zejména imaginární obligační půjčky, tj. fiktivní desetiprocentní státní dluhopisy s určeným termínem splatnosti. Cena je stanovena smluvně a mění se ze dne na den podle vývoje úrokové sazby a očekávání. MONEP: Obchoduje se s akciovými opcemi, tedy s právy koupit nebo prodat akcie. (ÉCHAUDÉMAISON 1995)

¹³ QUINET 1990

až prohibitivním transakčním nákladům při uvažovaném racionálním spotřebiteli a výrobcí. Proto se jeví jako výhodné zjednodušit kontraktační prostor, a to jednak seskupením statků podobné povahy, jednak výběrem jen několika pravděpodobných scénářů vývoje a konečně také snížením počtu smluvních situací prostřednictvím zástupců všech tržních subjektů¹⁴. Tím se dostáváme k základním východiskům indikativního plánování, kterými jsou:

- **předvídání** - projekce a prognózy
 - makroekonomické
 - sektorové
- **vyjednávání**, hledání společného kompromisu – setkání jednotlivých komisí¹⁵
 - zaměstnavatelé
 - odbory
 - uživatelé – spotřebitelé

Rozsáhlá vyjednávání jsou prostředkem k zabezpečení konfrontace nabídky a poptávky tam, kde trh špatně naplňuje tuto funkci, například v důsledku chybějících informací, ale také v důsledku existence veřejných výdajů a tudíž nutnosti nalezení konsensu při rozhodování o velkých investicích.

2.2.2 Plán, neboli „anti-hazard“¹⁶

Plán hraje užitečnou roli „snižovatele nejistoty“¹⁷ tím, že poskytuje značné množství hospodářských informací, a to jak průběžné údaje, tak nejrůznější odhady, výhledy a očekávání, to vše zejména ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Zároveň dochází k průběžné zpětné vazbě, kdy jsou reálné výsledky konfrontovány s předpokládanými modelovými trendy. Případné významnější odchylky jsou analyzovány a výsledná zjištění pak vstupují do procesu konstrukce dalšího plánu.

¹⁴ QUINET 1990

¹⁵ Commissions de Plan – více v kapitole 2.5

¹⁶ Vypůjčený název díla P. MASSÉ (MASSÉ 1991)

¹⁷ MASSÉ 1991

2.2.3 Neopomenutelný Keynes

Podobně jako v jiné vyspělé ekonomiky, také francouzská hospodářská politika 2. poloviny 20. století vycházela většinou z teoretických prací J. M. Keynese, jehož obnova makroekonomického přístupu a příjmově-výdajová metoda podnítily rozvoj makroekonomického empirického výzkumu a vytvořily příznivé podmínky pro rozvoj matematické ekonomie (byť sám Keynes měl k matematizaci ekonomie vážné výhrady)¹⁸. Koncept indikativního plánování pak podporují zejména následující Keynesovy pasáže: „Většina ekonomických potíží naší doby vyplývá z rizika, nejistoty a nevědomosti. (...) Domnívám se, že řešení je třeba hledat ve dvou směrech – prvním je kontrola měny a bank centrální institucí a druhým pak sběr a šíření všech informací, týkajících se obchodního světa. (...) Taková opatření by společností umožnila nastolit nejlepší procesy spravedlnosti, aniž by byla jakkoli poškozena iniciativa a soukromé podniky. (...) I když jsou taková opatření nedostatečná, umožňují nám lépe pochopit, co se děje.“¹⁹

2.2.4 Indikativní plánování versus plánování v rámci tzv. reálného socialismu

Teoretici a praktici indikativního plánování se bez výjimky vždy distancovali od metod a prostředků direktivního centrálního plánování sovětského typu. Stejná averze platila i opačně, zejména v poválečných počátcích plánování, a nejen na východní straně železné opony. Zastáncům socialistického plánování vadilo zejména:

- a) **zachování soukromého vlastnictví** – „Celý vývoj vede k tomu, že plánovitost ve výrobě, užívání všech rezerv společenských sil a prostředků podle potřeb, podle stanoveného plánu, se stane nevyhnutelnou nutností. Taková plánovitost ve výrobě je však možná pouze tehdy, jsou-li výrobní nástroje a prostředky k dispozici nikoli jednotlivcům, nýbrž celku.“²⁰
- b) **nemožnost dokonalého řízení hospodářství v kapitalismu** – „Ačkoli výroba vyžaduje řízení, nepochybně není kapitalistická třída povolána k uskutečnění tohoto řízení.“²¹; „V kapitalistickém systému si navzájem odporuje zaměření mnoha jednotlivých podniků, není mezi nimi koordinace. Následkem toho

¹⁸ SOJKA 2000

¹⁹ GREFFE 1991

²⁰ polský revolucionář MARCHLEWSKI in: MINC 1952

²¹ F. ENGELS in: MINC 1952

„plány“ jednotlivých podniků nijak neodstraňují kapitalistickou anarchii, V podstatě je činnost každého kapitalistického podniku bezplánovitá a anarchická.²²; „Kapitál organizuje a uspořádává práci v továrně, aby (...) zvýšil svůj zisk. Avšak v celé společenské výrobě zůstává chaos, který vede ke krizím, kdy nakupené bohatství nenachází odbytu.“²³

- c) **existence hospodářských předpovědí jakožto východiska plánů namísto stanovení pevných kvantifikovaných cílů** – „Bylo by největší chybou ztotožňovat (...) odhady konjunktury v kapitalistických zemích s hospodářskými plány. (...) Odhady konjunktury, prováděné buržoazními ekonomy, nemají žádný vliv na skutečný průběh hospodářského života. Nespočívají na vědeckých základech a jsou proto zpravidla chybné. Nejlepším důkazem toho je skutečnost, že buržoazní ekonomové nepředvíдали hospodářskou krizi, která započala ve Spojených státech roku 1929 a zachvátila všechny kapitalistické země. Jasným dokladem nemožnosti plánování v kapitalistických zemích je historie „plánů“ kapitalistických zemí po druhé světové válce. (...) V podstatě to byly volné odhady, které nezahrnovaly celé hospodářství a nebyly nikdy uskutečněny.“²⁴
- d) v neposlední řadě **americká pomoc v rámci Marshallova plánu** v případě poválečného plánování ve Francii – „Monnetův plán však obsahoval vnitřní rozpory, které spočívaly mimo jiné v tom, že rozvoj odvětví francouzského průmyslu, konkurujících americkému kapitalismu, se měl dít za peníze, pocházející z americké „pomoci“.“²⁵

Dobový postoj zastánců „jediného a správného“ socialistického plánování k „takzvanému plánování“ v kapitalistické ekonomice ilustruje další hodnocení Monnetova plánu polským národohospodářem MINCEM²⁶: „Jedním z nejlepších příkladů, osvětlující osudy poválečných „plánů“ kapitalistických zemí, je francouzský Monnetův plán, (...) vypracovaný ihned po skončení války, který předvídal rozvoj a obnovu francouzského průmyslu. (...) Plánem předvídané investice ve skutečnosti nebyly provedeny a místo toho nastoupily inflační zjevy, které Monnetův plán nepředvídal. Výsledkem bylo, že Monnetův plán byl zavržen a Francie provádí „čtyřletý

²² MINC 1952

²³ LENIN in: MINC 1952

²⁴ MINC 1952

²⁵ MINC 1952

²⁶ MINC 1952

plán“ v rámci Marshallova plánu, podřizujícího francouzské hospodářství americkému imperialismu.“ Kromě zavádějících tvrzení ohledně osudu Monnetova plánu toto hodnocení integruje všechny výše uvedené prvky kritiky.

Plánování z pohledu odpůrců kapitalismu bylo zkrátka výhradní záležitostí socialismu sovětského typu. Každá země, která zcela nezestátnila výrobní prostředky a neřídila ekonomiku prostřednictvím indukovaných kvantitativních cílů, pro ně byla kapitalismem, tedy nepředvídatelným, nekontrolovatelným a neovladatelným chaosem. V kapitalismu neexistují plány, pouze státní intervence: „Bylo by největší chybou ztotožňovat různé formy intervenční činnosti státu v kapitalistickém systému s plánovaným hospodářstvím. (...) Státní intervence – to jsou pokusy o záchranu kapitalistického hospodářství v zájmu kapitalistických monopolů. Takové pokusy nevedou k plánovitosti, nýbrž k zostření rozporů a prohlubují anarchii kapitalistického hospodářství.“²⁷

2.2.5 Liberální kritiky indikativního plánování²⁸

Vedle kritik indikativního plánování ze strany zastánců centrálního plánování existují čtyři zásadní kritiky ze strany zastánců volného trhu:

1. **Vysoké transakční náklady.**
2. **Riziko pochybení „ve velkém“.** Indikativní plánování neodstraňuje vnější nejistoty. Může sice tato rizika redukovat, ale nemůže vyloučit chybu ze strany plánovačů. Zatímco chyba (relativně) malého agenta na trhu může být kompenzována chybami jiných agentů, chyba plánovačů může nabrat dramatických rozměrů.
3. **Reálná potřebnost informací poskytovaných plánem.** Mezi informacemi, které poskytuje plán, a informacemi, které potřebují subjekty na trhu, může být značný rozdíl.
4. **Neošetřená vnější rizika.** Největší nedostatky indikativního plánování se projeví v období krizí a nepředvídatelného vývoje, čímž byly prakticky anulovány přínosy plánování na poli snižování nejistoty a plnění očekávání.

²⁷ MINC 1952

²⁸ QUINET 1990, GREFFE 1991

2.2.6 Typy francouzského plánování²⁹

Původní indikativní francouzské plánování se v devadesátých letech 20. století rozšířilo o principy strategického plánování a o „katalyzační“ decentralizované plánování, jehož cílem je podnítit a podpořit produktivní chování. Obě verze vycházejí z indikativního plánování, do nějž vnášejí další prvky. Zatímco indikativní plánování usnadňuje dosažení rovnováhy a snižuje nejistotu, strategické plánování se navíc různěji vypořádává s problémem informací tím, že fixuje samotný obsah rozhodnutí. „Katalyzační“ decentralizované plánování je určitou inovací či druhou generací indikativního plánování; staví na kauzalitě, že dobré fungování systému implikuje nastolení lepší synergie. Úkolem plánování v tomto případě není poskytování informací nebo rozhodnutí, ale opěrných bodů pro decentralizované chování a nástroje k zvýšení jeho efektivity.³⁰

2.2.6.1 Indikativní plánování

V původním významu se jednalo z velké míry o průmyslovou politiku, od konce padesátých let dostávaly plány další rozměry. Indikativní plánování v zásadě zastřešuje strategické i decentralizované plánování – ve všech typech plánování zůstávají zachovány základní fáze a principy, kterými jsou:

- analýza současné situace,
- předvídání dalšího vývoje (prognózy, projekce, scénáře...),
- stanovení priorit na základě podkladových studií a otevřených debat,
- sladování (koncertace) politik a záměrů na nejrůznějších úrovních a za účasti zástupců zájmových skupin,
- schválení plánu na všech úrovních,
- sledování průběhu plánu,
- revize výsledků.

Podstatou indikativního plánování je harmonizace vztahů a koordinace činností mezi sociálními partnery a stanovení priorit a cílů, to vše na pozadí předvídání dlouhodobých tendencí. Cíle mohou mít kvantitativní i kvalitativní formu.

²⁹ GREFFE 1991

³⁰ GREFFE 1991

2.2.6.2 Strategické plánování

Výchozím bodem strategického plánování je rostoucí vzájemné prostupování trhů. Ovšem místo toho, aby upustili od dalšího plánování, zejména kvůli rizikům plynoucím z nepředvídatelnosti otevřeného trhu, se zastánci strategického plánování domnívají, že princip plánování je právě v této situaci ještě potřebnější, než kdykoli dříve, pochopitelně s pozměněným obsahem a technikami. Mění se definice intervenčních oblastí stejně jako formy intervencí, dlouhodobá předvídaní jsou nahrazena každoročními klouzavými projekcemi a namísto prostých informací stát oznamuje omezený počet rozhodnutí. To vede ke zkracování cyklů (každoroční klouzavé projekce) a průběžnému redefinování cílů, což na jednu stranu zlepšuje reaktivitu na ekonomický vývoj, ale na stranu druhou zvyšuje nároky na komunikaci a koordinaci mezi všemi úrovněmi plánovací struktury.

2.2.6.3 Decentralizované plánování

Dlouhou dobu byly koncepty plánování a hospodářské politiky obecně uvažovány na národní úrovni; jejich transpozice na nižší (regionální, lokální) úroveň odkrývá nové možnosti ekonomické správy. Vývoj decentralizovaného (regionálního) plánování vyjevuje dvě hlavní síly (či paradigmata) sociální integrace: funkční a teritoriální. Tyto síly se navzájem doplňují a současně jsou v neustálé interakci. Funkční síly vycházejí ze vzájemně propojených vztahů, teritoriální síly staví na historickém vývoji sociálních struktur na určitém území. Zatímco funkční integrace odkazuje na pojítka mezi skupinami nebo aktéry situovanými do hierarchické struktury vztahů, teritoriální integrace rozehrává vztahy vybudované historií a zkušenostmi mezi skupinami a aktéry, kteří žijí ve stejném prostoru. Vymezení národních ekonomik vyžaduje součinnost obou principů – funkční princip plní úlohu koordinátora a podporuje adaptaci, teritoriální princip využívá místních vztahů a znalostí. Rozvolněná struktur s omezeným počtem úrovní a rovnoměrnějším rozložením pravomocí optimalizuje informační toky a zajišťuje dostatečnou autonomii při zachování funkčnosti struktur. Podmínkou fungování takového systému je vůle a schopnost všech zúčastněných komunikovat a nalézat společná řešení.

2.3 Historické kořeny francouzského plánování

Proč se Francie, západní země s tržní ekonomikou, vydala cestou indikativního plánování? Kořeny je třeba hledat ve specifické tradici státních intervencí na území Francie. Jean-Baptiste Colbert³¹, fenomenální ministr Ludvíka XIV, dokázal zorganizovat francouzský průmysl mnohem efektivněji, než by to dokázala tehdejší soukromá iniciativa³². Královské manufaktury uchovaly tuto tradici, kterou následně posílil jakobínský centralismus v období revoluce a vliv napoleonské organizace.

Poválečnou hospodářskou politiku však značně ovlivnily zejména události první poloviny 20. století. V reakci na hospodářský vývoj se ve 30. letech kolem Alfreda Sauvyho³³ zformovala skupina X-crise, volné sdružení zejména polytechniků³⁴, které nenechávala klidnými nesourodost vládních opatření v důsledku nedostatečných znalostí ekonomických mechanismů a chabého statistického aparátu.

Konkrétní počátky plánování se datují do období krátce po druhé světové válce. Existuje několik verzí, objasňujících okamžité pohnutky klíčových osobností, které se liší podle zdroje, ovšem jako nejpravděpodobnější se jeví setkání Jeana Monneta s generálem de Gaullem těsně po válce. Monnet přesvědčil de Gaulla o nutnosti obnovit hlavní ekonomické aktivity, aby došlo k co nejrychlejší obnově hospodářství. Rozložení politické moci v poválečné Francii však snahy o jakákoli cílená opatření velmi komplikovalo – hospodářská moc byla soustředěna do rukou tradičně pravicových zaměstnavatelů, na poli politické moci naopak zvítězila levice, když ve volební kampani zdiskreditovala pravici v souvislosti s válečnou kolaborací (pravice spolupracovala

³¹ Jean-Baptiste Colbert (1619 – 1683) se dostal k moci tak, že roku 1661 obeznámil krále se zpronevěrami ministra financí Fouqueta, který hojně podporoval umělce. Král se rozhněval, Fouqueta uvěznil a Colberta jmenoval vrchním finančním kontrolorem a roku 1664 také ministrem výstavby. Colbert neúnavně posunoval hranice svých pravomocí, a tak brzy pronikl do všech oblastí veřejné správy. Protekcionistickými opatřeními podporoval průmysl a obchod, podpořil příchod zahraničních řemeslníků, znásobil počet státních manufaktur, reorganizoval finance, justici, námořnictvo, vytvořil rejstřík námořníků a fond pro invalidy, podporoval Východoindickou společnost a také umění a vědu. Jako člen Akademie vytvořil roku 1663 radu, která se pak stala Akademií krásné literatury. Roku 1666 založil Akademii věd, o rok později postavil v Paříži observatoř. Podporoval malíře Lebruna. Od roku 1671 se marně pokoušel bojovat proti vysokým královským výdajům, což se nelíbilo markýzu Louvoisovi, toužícímu po extenzivní dobovatelské politice. Vlivný a o 22 let mladší Louvois se postaral o to, aby Colbert upadl v nemilost. (Volně podle encyklopedie Petit Larousse)

³² QUINET, 1990

³³ Alfred Sauvy patří k zakladatelům moderní demografie, resp. francouzské demografické školy. Mimořádně právě Sauvy v roce 1952 poprvé použil termín „třetí svět“ jako analogii s třetím stavem z r. 1789, tj. jako pojem pro souhrn zemí na periferii zájmu.

³⁴ Studenti a profesori technických a vojenských vysokých škol.

s vládou z Vichy, která vznikla po podpisu příměří mezi Francií a Německem v červnu 1940). Odbory byly v naprosté opozici vůči zaměstnavatelům, ovšem jejich hospodářské schopnosti byly omezené, stejně jako jejich schopnost převzít a vést podnik. Monnet neviděl jinou cestu, než přinutit oba znesvářené bloky ke spolupráci. Jako optimální prostředek se mu jevilo užití plánu, který by sjednotil a zacílil úsilí celé ekonomiky.

Přijetí myšlenky plánu se však neobešlo bez komplikací³⁵. Zaměstnavatelé spolupracovali velmi neochotně a spíše z donucení, ke konceptu plánování byli velmi skeptičtí a vnitřně byli přesvědčeni, že jde jen o dočasné opatření. Levice vnímala plánování jako prostředek k reformě společnosti a k nastolení socialistických hospodářských principů, kdy namísto ponechání hospodářské aktivity na pospas slepým tržním mechanismům je tato dána do služeb společenského projektu. Plánu tak hrozilo dvojí nebezpečí – na jedné straně musel odolávat nekooperativním až hostilním postojům, na straně druhé musel čelit tomu, aby ho nebylo zneužito k nastolení socialismu v komunistickém pojetí.

2.4 Myšlenkové proudy a kulturní specifika

Obliba řádu, tedy jednoho s atributů pojmu plánování, je typickým rysem francouzské mentality, přestože Francouzi ve svém konání mnohdy vyvolávají dojem roztěkaných, mírně ztřeštěných a nekoordinovaných subjektů, navíc poněkud povýšeně uzavřených do své kultury. Francie je zemí někdy roztomilých, jindy závažných rozporů – na jedné straně květnatý jazyk, na druhé Descartes a jeho spořádaná souřadná soustava; francouzské standardizační tažení ostře kontrastuje například s neochotou přizpůsobit vlastní strukturu vzdělávacího systému světovým trendům; do třetice třeba rozpor mezi samotnými procesy plánování, kdy se několikrát stalo, že měsíce či roky mravenčí práce na sofistikovaných přípravách plánu byly ze dne na den zahozeny a nahrazeny alternativním scénářem, ušitým horkou jehlou.

³⁵ QUINET, 1990

2.4.1 Ekonomické tabulky

Snaha o uchopení skutečnosti prostřednictvím názorného modelu vedla v roce 1758 lékaře Françoise Quesnaye k sestavení proslulé ekonomické tabulky³⁶, která byla pokusem o nalezení důležitých hlavních proudů, které jsou určující pro ekonomický život společnosti. Inspirací mu přitom byla idea uzavřeného kruhového pohybu v lidském těle - krevního oběhu – objeveného v roce 1628.

Zobrazování ekonomických toků formou tabulky se věnoval také ekonom ruského původu Wassily Leontief (1906 – 1999). Ten již ve 20. letech 20. století zobrazil vzájemné dodávky mezi průmyslovými odvětvími a vytvořil k tomu originální matematickou teorii³⁷. Na tomto principu založenou analýzu meziodvětvových vztahů americké ekonomiky pak publikoval v roce 1939. Metoda platí pro každou uzavřenou soustavu, základním axiomem ekonomického koloběhu je, že součet toků vstupujících do jednotlivých uzlů se musí rovnat součtu toků z jednotlivých uzlů vystupujících. Za rozvoj metody input-output a její aplikaci na významné ekonomické problémy získal Leontief v roce 1973 Nobelovu cenu. Tabulka vstupů a výstupů velmi dobře ozřejmuje síť vzájemných závislostí, která vytváří strukturu ekonomiky, zejména vztahy, vytvářející se mezi výrobními odvětvími při výměně meziproductů. Input-output modely byly po roce 1945 široce využívány ke zkoumání vývoje národních výrobních systémů, jejich zapojení do mezinárodní dělby práce nebo k simulaci hospodářské politiky. Rovněž se používají při posuzování teoretických problémů růstu cen. Sestavování francouzských plánů se vždy více či méně opíralo o makroekonomické modelování tohoto typu, protože právě takovéto členění poskytovalo základnu pro zpracování předpovědí, předvídání, projekcí a prognóz³⁸.

Profesor Leontief a Sir Artur Shonfield byli v březnu 1980 osloveni generálním komisariátem pro plán, aby se podíleli na přípravě osmého plánu. S oběma byl osmý

³⁶ „Tableau économique“, později ji vydal jako součást své knihy „Pravidla ekonomického řízení zemědělského státu“. Quesnay (1694 – 1774) tak inspiroval následující generace ekonomů, aby se pokusili o sestavení modelu ekonomiky na základě makroekonomických dat. (KVASNIČKOVÁ 1999)

³⁷ KVASNIČKOVÁ 1999, ÉCHAUDEMAISON 1995

³⁸ Velmi důležité rozlišení z pohledu Francouzů: tyto termíny se nesmějí směřovat. Zatímco předpověď je výsledkem projekcí (např. extrapolací) současných a minulých trendů, předvídání popisuje konečný stav dlouhodobého vývoje na základě představivosti. Zejména demografové pak odlišují ještě prognózy, které jsou směsí předpovědí a předvídání. V této práci není terminologie zcela dodržena, zejména proto, že a) rozlišení toho, co je předpověď, a co předvídání, nelze vždy vysledovat a b) málokdy jde o čisté předvídání, v praxi narazíme nejčastěji na prognózy.

plán detailně konzultován, avšak jeho úplné realizaci nedošlo v důsledku politických změn.

2.4.2 Francouzský strukturalismus aneb francouzská sociologická škola

Poválečné pojetí hospodářské politiky silně ovlivnili také francouzští strukturalisté, neboli francouzská sociologická škola³⁹. Její představitelé usilovali o rozšíření hranic ekonomické teorie, její větší relativismus, konkretizaci a použitelnost v praxi⁴⁰. Hlavním předmětem zkoumání v ekonomii pro sociologickou školu představuje chování a vztahy lidí sdružených do sociálních skupin na základě shodného postavení a zájmu. Pokoušeli se proto sestavit interdisciplinární dynamickou makroekonomickou teorii, která by umožnila průřezový rozbor časově a prostorově určeného celku. Zkoumání by tak postihlo i neekonomické sféry, zejména sféru sociální. Soubory takto vytyčených různých struktur pak tvoří jak abstraktní ekonomické systémy, tak konkrétní ekonomické režimy.⁴¹

Strukturalisté se opírali o makroekonomický přístup (francouzskému ekonomickému myšlení vlastní od doby F. Quesnaye), doprovázený zdůrazňováním úlohy státu v ekonomickém životě společnosti, k němuž patří otázky státních financí, daní nebo rozdělování a přerozdělování důchodu mezi sociálními skupinami. Na základě struktur a jejich změn se strukturalisté pokusili vysvětlit dynamiku v krátkém a dlouhém období, resp. mechanismus fungování a vývoje ekonomiky, se zaměřením na ty vztahy mezi sociálními skupinami, které souvisí s technicko-ekonomickými procesy výroby a rozdělování národního důchodu. Protože prostředkem strukturalistů byly logické úvahy a ty se měly opírat o fakta, předcházelo analýzám historické a statistické bádání a výchozí rozbor struktur.

Vůdčí osobností francouzské sociologické školy byl François Perroux (1903 – 1987), který se inspiroval především dílem J. A. Schumpetera. Pro raný rozvoj indikativního plánování ve Francii byly důležité zejména závěry, týkající se ekonomické struktury

³⁹ Strukturalisté ovlivnili poválečné myšlení, zároveň však bylo myšlení strukturalistů ovlivněno událostmi první poloviny 20. století a historickým vývojem Francie.

⁴⁰ SOJKA 2000

⁴¹ Vrstevnatost strukturálního pojetí se odráží v principech současného strategického plánování, které zahrnuje malý počet obecných cílů na úrovni státu, od nichž se odvíjejí konkrétnější politiky na nižších úrovních.

jako mocenských vztahů. Ekonomická struktura podle Perrouxe představuje proporce a vztahy, které charakterizují určitý prostorově a časově omezený hospodářský systém. Ekonomická struktura je výsledkem kolektivních jednání, konkurence, konfliktu a spolupráce. Perroux usiloval o syntézu ekonomie a sociologie, zejména teorie násilí, moci a soupeření. Proto do rozšířené ekonomické teorie zavádí v souvislosti se zkoumáním tržních a mimotržních vztahů pojmy „směna darů“ a „donucení“⁴². Na asymetrických vztazích a donucení je postavena Perrouxova teorie dominance a její klíčový efekt dominance, kdy dominující subjekt vyvíjí na podřízené subjekty rozhodující vliv a ovlivňuje tak například podmínky směny, směr investičního rozvoje nebo technického pokroku. Dominance může spočívat ve velikosti, ekonomické síle, povaze činnosti nebo v příslušnosti k sektoru dominantní aktivity.

V díle „Ekonomika 20. století“ z roku 1961 zavádí Perroux pojmy „póly růstu“ a „póly rozvoje“⁴³. Růst podle něj totiž není homogenním jevem, naopak je poznamenán asymetrií mocenských pozic v rámci polarizovaných hospodářských prostorů, které představují centrum hospodářského dění, působící jako zdroj podnětů hospodářského vývoje v daném prostředí. Pólem může být podnik, obor, odvětví, sektor, aglomerace, region nebo stát. Pozitivní účinky podnětů vycházejících z těchto center mají povahu efektů z rozsahu (A podněcuje svými objednávkami růst výroby B nebo A svou nabídkou pomáhá B překonat nedostatečnou výrobu), nebo efektů z produktivity či inovací (A díky výtěžkům ze své produktivity a díky inovacím poskytuje B méně nákladné a produktivnější meziprodukty a strojní zařízení)⁴⁴. Příkladem pólů růstu jsou města a aglomerace, Silicon Valley či železnice v době průmyslové revoluce. Negativní účinky byť jednoho z pólů způsobují efekt zastavení. Dominantní pól totiž může natolik přitahovat, že ochuzuje své prostředí (např. únik mozků, odliv kapitálu, vyčerpání přírodních zdrojů). Zatímco póly růstu vyplývají ze spontánního vývoje, póly rozvoje organizuje stát v rámci průmyslové politiky nebo politiky rozvoje oblasti.

Prostřednictvím pólů a nerovnoprávných vztahů Perroux obhajoval aktivní státní politiku. Národní hospodářství je podle něj sítí polarizovaných prostorů, vzájemně

⁴² SOJKA 2000

⁴³ ÉCHAUDÉMAISON 1995

⁴⁴ Podobnou „přitažlivostí“ se zabývali mj. Gary S. BECKER a K. Murphy při sestavování modelu s dělbou práce, koordinačními náklady a znalostmi. Dospěli k podobným závěrům „nabalování“, avšak přes snižování koordinačních nákladů.

spjatých a integrovaných, jejichž aktivita musí být koordinovaná v zájmu hospodářského růstu. Řízení národního hospodářství musí být v kompetenci státu, který by měl pomocí intervencí (tzv. dirigismu) určovat pravidla hry tržních sil. Strukturalisté prosazovali státní zásahy právě ve formě indikativního plánování. Perrouxův pojem „dirigismus“ je třeba chápat ne jako atribut direktivního plánování centrálně plánované ekonomiky, ale spíše jako slovo s významem řízení tržní ekonomiky, tedy citlivé korigování směru⁴⁵.

Strukturalisté důrazně odmítali socialistické integrální plánování, které mělo zcela nahradit trh. Perroux tvrdil, že takové integrální plánování by mělo smysl jen v tom případě, kdyby bylo možno dokázat, že makrorozhodnutí státu mohou být ekonomicky racionální. Protože však integrální plánování nepřipouští mechanismus tržních cen, je zbaveno ekonomické racionality a může mít úspěch jen při nejtvrdějším potlačení všech svobod ve společnosti.⁴⁶ Perroux tak zajímavě prostřednictvím sociálních dopadů ekonomiky zpochybňuje fungování a přínosy reálného socialismu.

Představitelé francouzského strukturalismu nebyli jen teoretiky. Koncepti dlouhodobé hospodářské politiky, která kladla důraz na harmoničnost hospodářského růstu a především sociálního vývoje, prosazovali zejména v 50. letech z významných míst v hospodářských institucích státní správy. Teoretický i praktický význam francouzského strukturalismu poklesl v průběhu 70. a 80. let, zejména v návaznosti na ekonomický vývoj. Stopy sociologie ve francouzském pojetí ekonomie jsou však patrné dodnes a zřejmě nikdy zcela nevyumizí.

2.5 Proces plánování

Ačkoli doznalo plánování od roku 1946 značných změn, základní metody sestavování plánu zůstaly v podstatě stejné. Od samého počátku byl největší důraz kladen na analýzy ekonomického a sociálního prostředí a na sladování zájmů zúčastněných stran. Významnější změnou v plánování představovala až reálná decentralizace a přesun pravomocí na regiony, k čemuž došlo v roce 1984.

⁴⁵ Direction = řízení, vedení, směr; directive = směrnice, návod, pokyn; directeur = ředitel; dirigent = dirigent,

⁴⁶ SOJKA 2000

2.5.1 První až osmý plán: 1946 - 1983

Proces plánování pro první až osmý plán sestával z následujících pěti základních fází⁴⁷:

1. přípravné administrativní práce,
2. schůze komisí,
3. proces regionálního plánování,
4. schvalování plánu,
5. sledování uskutečňování plánu.

Přípravné administrativní práce začínají zpracováním podkladových studií, projekcí a předpovědí, které nastíní hlavní cílové oblasti. Tak je definován prostor pro další vyjednávání, které se děje v rámci ad hoc sestavených a vládou schválených komisí. Vláda také schvaluje harmonogram činností, složení komisí, jejich úkoly a schéma vzájemných informačních toků.

Komise sdružují zástupce sociálních partnerů a různé další experty. Počet, struktura a metodika činnosti komisí se měnily v průběhu času. Komise se často členily do desítek pracovních skupin, které vznikaly jak v rámci jedné komise, tak napříč několika různými komisemi. Hlavním úkolem komisí bylo vypracování zpráv na svěřená témata, která určoval „dopis o orientaci“⁴⁸ z pera premiéra (ten vycházel ze závěrů přípravných prací). Často dostala ještě každá komise „dopis o poslání“⁴⁹, tedy soupis prioritních témat, která je třeba prodiskutovat a najít pro ně návrhy řešení.

Regionální plánování se do procesu začleňuje pozvolna od čtvrtého plánu a až do osmého plánu nebyla příliš významná, regiony pouze sdělovaly, jaká opatření by si přály, aby národní plán obsahoval, zanedbatelné byly i prostředky, které regiony dostávaly na svůj podíl v procesu plánování. Protože regiony nedisponovaly téměř žádnými pravomocemi, byly jejich specifické požadavky agregovány na národní úrovni a realizovány opět z centra a ne vždy v souladu s regionálními podklady. Počínaje devátým plánem výrazně vzrostly pravomoce regionů a tím také jejich podíl na přípravě plánů a finančním rámci.

⁴⁷ QUINET 1990

⁴⁸ Lettre d'orientation

⁴⁹ Lettre de mission

Schvalování (aprobace) plánu se dělo různými způsoby – první plán byl právně zakotven dekretem, druhý plán byl schválen parlamentem až v průběhu svého uplatňování. Zlom nastal podobně jako v dalších záležitostech se čtvrtým plánem, kdy se ujala parlamentní schvalovací procedura ve dvou etapách, respektive ve dvou návrzích zákonů. První návrh, který parlament projednával, se týkal obecných orientací pro připravovaný plán, druhý návrh pak představoval skutečný zákon o plánu. Oba návrhy zákonů byly předem dány k posouzení a připomínkování Ekonomické a sociální radě a všem komisím. Paradoxem je, že celý předchozí proces přípravy (přípravné práce, zprávy komisí a regionální aspekty) ve schvalování figuruje pouze jako inspirativní složka, protože finální rozhodnutí spadá do výlučné pravomoci parlamentu a vlády.

Sledování uskutečňování plánu se původně dělo prostřednictvím každoročních schůzí komisí, ale od této cesty se pozvolna ustupovalo počínaje pátým plánem. Naopak pod vlivem různých nečekaných situací a následných změn v plánech (mezičasové plány) přibýly předem stanovené průběžné revize, zasazené doprostřed plánového období. Ani tato metoda se příliš neosvědčila, nejčastějším úskalím přitom byly politické změny. Selhala i vize přizpůsobování plánu „vypočítané trajektorii“, inspirovaná navigací raket, předpokládaná pro vybrané ekonomické ukazatele pátého plánu. Průběžná korekce odchylek troskotala na nepředvídaných vnějších vlivech.

2.5.2 Od devátého plánu k regionálnímu plánování

Přijímání prvních regionálních plánů v roce 1984 probíhalo ve zkratce tak, že regionální rada na základě nejrůznějších návrhů a porad s odborníky i s podniky na svém území sestavila a schválila závazný plán, který poslala ministrovi pověřenému plánem a územní správou. Ten o plánu zpravil národní plánovací komisi. Na podkladě ministrovy zprávy vláda "zhodnotila slučitelnost jednotlivých plánů mezi sebou a s plánem národním". Pojem "slučitelnost" nahradil původní "shodu", tím se vládě dostalo větší volnosti v posuzování a schvalování jednotlivých plánů. Na základě schválených regionálních plánů pak byly uzavírány konkrétní závazné plánové smlouvy mezi státem a regiony (Contrats de plan État-régions, CPER), které v menší míře zahrnovaly také plánové smlouvy mezi státem a podniky v úplném nebo částečném státním vlastnictví.

Procedurálně v podstatě zůstala zachována struktura plánování, jak je uvedena v předchozí podkapitole, ovšem významně se změnila vnitřní struktura jejích složek a

jejich významový poměr. Z pohledu struktury složek došlo k výrazné decentralizaci de iure i de facto, úloha centrální moci se omezila na koordinaci regionálních prací, jejich technickou podporu, na stanovování harmonogramu a vyhlásování strategických priorit. I tyto „centrální“ činnosti a úkony však vycházejí „zdola“, tady ze spolupráce s regiony.

Počínaje druhou generací plánových smluv (1989 – 1993) rostl význam **evaluate**, která se stala stěžejní složkou přípravy a realizace plánových smluv a také koordinace regionálních politik s národními strategickými orientacemi. Institucím a procesům regionálního plánování a plánovým kontraktům se podrobněji věnuje kapitola 2.7, plánovým smlouvám v kontextu ostatních plánů se věnuje kapitola 3.4.

2.6 Instituce francouzského plánování

Instituce, které byly zapojeny do přípravy a realizace plánů, se od roku 1946 často měnily, stejně tak, jako se měnily i konkrétní procesy plánování. Jedinou poměrně stabilní institucí, která přetrvala dodnes, je Generální komisariát pro plán, i když i jeho existence doznala různých podob, zejména co se týče administrativního zařazení. Z důvodu velké proměnlivosti institucionálního rámce se zaměřuji zejména na detailnější popis institucionální struktury, která se relativně ustálila v průběhu 90. let 20. století. Nejedná se o neúměrné zjednodušení a omezení, protože popisovaná struktura institucí je do značné míry výsledkem procesu institucionalizace, tedy „procesu, v němž jsou postupně stabilně organizovány situace, jednání a vztahy mezi subjekty“⁵⁰. Existence mnoha institucí a subjektů, které se na jednotlivých fázích plánování nyní podílejí, sahá do 40. a 50. let 20. století, další vznikly v 80. a 90. letech v návaznosti na reálnou decentralizaci a posun v plánování směrem k plánovým kontraktům mezi státem a regiony.

2.6.1 Generální komisariát pro plán – Commissariat général du Plan, CGP

Generální komisariát pro plán (CGP) založil dekretem v roce 1946 generál de Gaulle⁵¹ na základě návrhu Jeana Monneta. Administrativní zařazení komisariátu se v průběhu let měnilo v návaznosti na politické změny ve Francii. CGP tak spadal přímo pod předsedu

⁵⁰ ÉCHAUDÉMAISON 1995

⁵¹ Činnost CGP upravují dekrety (č.46-2 z 3. ledna 1946, č. 47-119 z 16. ledna 1947, č. 51-1417 z 11. prosince 1951, č. 62-555 z 10. května 1962 a č. 90-82 z 22. ledna 1990, pozměněný) a zákon č. 82-653 z 29. července 1982, který zakotvil reformu plánování.

rady (1946 – 1954), pod ministerstvo financí (1954 – 1962, 1995 - 1997), pod ministerstvo plánu a územního uspořádání (1967 – 1972), pod ministra pověřeného reformami administrativy a plánu (1973 – 1974), pod ministra či státního sekretáře pověřeného plánem a územním uspořádáním (1976 – 1977, 1981 – 1983, 1984 - 1986), pod premiérem jmenovaného státního sekretáře pověřeného plánem (1983 – 1984, 1988 – 1991, 1992 – 1993) a přímo pod premiéra (1962 – 1967, 1972 – 1973, 1974 – 1976, 1977 – 1981, 1991 – 1992, 1997 dodnes)⁵².

CGP nyní hierarchicky spadá pod premiéra. Jeho dnešním hlavním úkolem je osvětlit otázky veřejné volby (ve smyslu „public choice“), přičemž se opírá o čtyři principy⁵³:

- **Strategie.** Plán přispívá k vytváření strategie země. Původní „zákony o plánu“ nahradilo stanovování cílů na základě analýz tzv. velkých výzev, kterým čelí francouzská společnost, a příprava nezbytných reforem. Strategie zajišťuje souvislost státních opatření a zastřešuje plánové kontrakty, které uzavírá stát s regiony a s podniky, které se podílejí na správě veřejných služeb.
- **Vyhlídky.** Plán vyžaduje, iniciuje a provádí prospektivní analýzy všech témat obecného zájmu kvůli správnému nastavení státních politik. Za tímto účelem jsou sestavována také mezinárodní srovnání a analýzy zahraničních zkušeností.
- **Evaluace.** Na žádost vlády plán zajišťuje evaluaci veřejných politik a plánových kontraktů. Jde o komplexní zhodnocení zvolených akcí a zároveň prověření produktivity a účelnosti veřejných výdajů.
- **Koncertace**⁵⁴. Plán představuje prostor pro dialog a společné hledání řešení přijatelného pro všechny. Různé komise a pracovní skupiny sdružují zástupce ekonomických a sociálních partnerů, představitele správ, experty a významné osobnosti.

⁵² www.plan.gouv.fr

⁵³ QUINET 1990

⁵⁴ V překladu „uvádění v soulad“, „sladování“. Vzhledem k velkému množství dalších přejatých pojmů (evaluace, strategie, kooperace) v práci většinou ponechávám výraz „koncertace“.

Do konce šedesátých let působily v rámci Generálního komisariátu pro plán tzv. modernizační komise (Commissions de modernisation, CM), jejichž tradice sahala do samých počátků plánování. Počet komisí se pohyboval kolem 25, z toho 20 komisí bylo odvětvových a pět průřezových, zaměřených na⁵⁵:

- finance,
- pracovní síly,
- výzkum a vývoj,
- produktivitu,
- regionální rozvoj.

Z modernizačních komisí se později vyvinuly současné „služby“ (services) Generálního komisariátu pro plán, které jsou jeho stálými organizačními složkami:

- Služba pro sociální záležitosti – Service des affaires sociales (SAS),
- Služba pro technologický a průmyslový rozvoj – Service du développement technologique et industrie (SDTI),
- Služba pro energii, životní prostředí, zemědělství a terciární sektor - Service Énergie, Environnement, Agriculture, Tertiaire (SEEAT),
- Ekonomická, finanční a mezinárodní služba - Service économique, financier et international (SEFI),
- Služba evaluace a modernizace státu – Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État (SEME),
- Služba pro studium a výzkum – Service des études et de la recherche (SER).

Napříč těmito službami jsou sestavovány různě časově vymezené **pracovní skupiny**. V nich probíhají konfrontace rozličných přístupů k aktuálně zpracovávaným tématům, završené vytvořením publikace (studie, zpráva) a uspořádáním závěrečného semináře, kolokvia, či konference.

⁵⁵ PŮLPÁN 1998-2001, QUINET 1990

Generální komisariát pro plán využívá podpory přidružených organizací, s nimiž dlouhodobě spolupracuje, v různé míře s nimi má provázán svůj rozpočet a v některých případech částečně či plně zajišťuje jejich fungování⁵⁶:

- Centrum prospektivních studií a mezinárodních informací (CEPII),
- Centrum prospektivních studií a matematiky aplikované na plánování (CEPREMAP),
- Centrum pro výzkum příjmů a nákladů, nebo také Rada pro zaměstnanost, příjmy a sociální soudržnost (CERC),
- Národní evaluační rada (CNE),
- Centrum výzkumu a dokumentace spotřeby, nebo také Centrum výzkumu, studia a sledování životních podmínek (CREDOC),
- Institut ekonomického a sociálního výzkumu (IRES),
- Francouzská observatoř hospodářského vývoje (OFCE).

Generální komisariát pro plán udržuje živé vztahy s obdobnými institucemi v zahraničí a s mezinárodními institucemi (každoroční setkání se zástupci Mezinárodního měnového fondu, s evropskými plánovači, provázanost s Evropskou komisí apod.) a pravidelně přijímá návštěvy zahraničních osobností a různé mise.

2.6.1.1 Služba pro sociální záležitosti – Service des affaires sociales, SAS

Služba pro sociální záležitosti působí ve všech oblastech, které lze zahrnout pod pojem „sociální“. Vychází z konceptu, že

sociální otázky se neomezují pouze na oblast práce a sociálního zabezpečení, ale že sem patří souhrn sociálních politik a správa souvisejících oblastí, kterými jsou:

- vzdělávání a profesní příprava,
- zaměstnání, práce, mzdy a vztahy mezi všemi aktéry,
- sociální zabezpečení, zdraví, rodina, populační vývoj,
- sociální pomoc a intervence,
- bydlení a výstavba.

⁵⁶ Zkratky a jejich význam ve francouzštině a češtině obsahuje „Seznam důležitých zkratek“, umístěný na konci práce.

Takové pojetí vyžaduje interdisciplinární přístup a úzké vazby s ostatními službami Generálního komisariátu pro Plán.

Během přípravných prací na 11. plánu v letech 1992 – 1993 byla SAS zodpovědná za zpracování pěti studií⁵⁷ („Vzdělávání a školení, výběr pro úspěch“, „Výběr zaměstnání“, „Sociální koheze a prevence vyloučení“, „Města, demokracie, solidarita: politická sázka“ a „Zdraví 2010“).

V letech 1993 až 1997 se SAS v reakci na veřejnou poptávku zaměřila především na zpětnou vazbu u otázek zaměstnání a práce, sociální ochrany a potírání všech forem vyloučení⁵⁸. Konkrétně pak připravila zákony s pětiletou platností v oblasti zaměstnání, práce, profesního vzdělávání a sociální ochrany, dále pak směrnice a podobné dokumenty v oblasti rodiny a různých forem vyloučení. Kromě toho SAS na základě požadavků premiéra vypracovala několik programových dokumentů a případových studií („Bílá kniha zdravotního systému a nemocenského pojištění“ (1994), „Financování sociální ochrany“ (1995), „Dlouhodobé perspektivy penzí“ (1995), „Anatomie nezaměstnanosti“ (1997) a „Rodina“ (1997)). Dalšími významnějšími studii jsou „Práce za 20 let“ (prognóza vývoje v oblasti práce, 1997), „Sociální koheze a území“ (1997) a evaluace „Evinův zákon o boji proti alkoholismu a kouření“ (1997).

V rámci pracovního programu, který premiér ukončil v roce 1998 připravila SAS v koncertačních komisích a pracovních skupinách tři klíčové zprávy („Sociální minima, příjmy z pracovní činnosti a nejistota“ (2000), „Mladí a veřejná politika“ (1998) a „Snížení pracovní doby: poučení ze sledování“ (1998)).

SAS iniciovala zřízení stálé skupiny „Perspektivy řemesel a kvalifikací“ a v návaznosti na premiérův „list o misi“ z 29. května 1998 provedla v koncertačních komisích reflexi tématu „Budoucnosti našich penzí“. Nyní jsou v přípravě další evaluační dokumenty („Pomoc k zaměstnání v netržním sektoru“, „Nové služby zaměstnanosti pro mladé“, „Politiky boje proti AIDS“).

⁵⁷ Většina studií a zpráv je dostupná prostřednictvím centrální klasické i virtuální knihovny „La Documentation Française“ – www.ladocumentationfrancaise.fr.

⁵⁸ Jde zejména o sociální vyloučení a vyloučení na trhu práce, tj. potírání všech forem diskriminace a podporu rovných příležitostí.

Pracovní program zakončený v roce 2000 vyústil v uspořádání semináře na téma „Imigrace, trh práce a integrace“. Zároveň se dvě koncertační skupiny zabývaly tématy „Celoživotní vzdělávání“ a „Sladění pracovního života a života rodinného a osobního“. V roce 2001 byla zpracována prospektivní studie o zdraví a závislostech.

Francouzi přikládají sociálním otázkám značný význam. Sociální dopady jsou také nejčastěji zvažovanými okolnostmi v evaluacích, sociálním aspektům je věnována celá řada studií, sociální témata obsahovaly všechny francouzské plány; konec konců i většina příčin vln demonstrací v zemi galského kohouta souvisí se sociálními aspekty hospodářství.

2.6.1.2 Služba pro technologický a průmyslový rozvoj – Service du développement technologique et industriel, SDTI

Posláním SDTI je provádět analýzy a prospektivní studie a iniciovat strategické reflexe ve spolupráci s různými politickými, ekonomickými a sociálními partnery. SDTI se zabývá činností produktivní sféry, perspektivami jejího rozvoje a globální konkurenceschopnosti („Francie ve vědomostní ekonomice: za kolektivní dynamiku“ (2002), „Globální konkurenceschopnost: francouzsko-německá perspektiva“ (2001), „Nová národnost podniku“ (1999), „Ekonomie znalostí – syntéza prací ze semináře“ (1999) či „Fúze a akvizice ve Francii a ve světě (1997 – 1999)). Práce dosud probíhají na studiích „Podniková ekonomie“, „Francie v ekonomii znalostí“ a „Řízení podniku a industriální mutace“.

Témata studií naznačují francouzskou hospodářskopolitickou orientaci v oblasti průmyslu a vědeckotechnologického rozvoje – důraz je kladen na restrukturalizaci podnikové sféry v souladu s novými výzvami globalizujícího se trhu a na rostoucí význam znalostí. Zajímavý je také prostor, jaký Francie věnuje analýze „industriálně vědeckotechnologického svazku“ s Německem.

2.6.1.3 Služba pro energii, životní prostředí, zemědělství a terciární sektor – Service Énergie, Environnement, Agriculture, Tertiaire, SEEAT

Do oblasti, za niž zodpovídá SEEAT, spadá většina sektorů, jejichž významná veřejná regulace je považována za nezbytnou:

- veřejné síťové a rozvodné služby (energie, doprava, telekomunikace, pošta, městské služby),
- obchodní a neobchodní služby jiné, než finanční,
- životní prostředí a trvalý rozvoj,
- zemědělství a rozvoj venkova.

SEEAT se intenzivně věnuje celkem sedmi směrům, které odpovídají strategickým prioritám veřejné činnosti a vyžadují významnou meziresortní koordinaci:

- regulace veřejných síťových a rozvodných služeb,
- politika dopravy,
- veřejná politika služeb,
- technologie a informační společnost,
- životní prostředí a trvalý rozvoj,
- energetická politika,
- zemědělská politika a rozvoj venkova.

SEEAT má za úkol zejména zpracovávat studie, které mají usnadnit rozhodování mezi dvěma cíli, které, pokud nejsou ve vzájemném rozporu, lze přinejmenším složitě splnit současně. Prvním cílem je splnit dílčí mise obecného zájmu spojené s aktivitami v oblasti zemědělství, energií a služeb, zvláště pak dohlížet na jejich přispívání k trvalému rozvoji. Druhým cílem pak je zlepšit efektivitu správy těchto oblastí a zvýšit jejich přispívání k celkové výkonnosti ekonomiky. Za těmito účely je SEEAT studuje ekonomické a regulační intervenční nástroje státu a hledá jejich optimální kombinaci. Řeší způsob, jakým může stát přizpůsobit svoji roli na poli regulace a sociální kontroly, a to při zachování sociálního smíru v měnících se technických a ekonomických výrobních podmínkách. Mezi významné studie a evaluace patří například „Softwarová ekonomika: posílit francouzskou dynamiku“ (2002), „Veřejné rozhodování tváří v tvář rizikům“ (2002), „Skleníkový efekt: ekonomické modelování a veřejné rozhodování“ (2002), „Zhodnocení politiky ochrany vod, určených k lidské spotřebě“ (1997), „Geneticky modifikované potraviny a zemědělství: východiska pro veřejnou diskusi“ (2001), „Doprava: volba investic a náklady škodlivých dopadů“ (2001), „Myslet na budoucnost při současném jednání“ (1999) nebo „Prospektivní ekonomická studie

jaderných zdrojů“ (2000). V letech 2000 a 2001 působil v rámci SEEAT klub „Energie, perspektivy a debaty“

V současné době SEEAT pracuje na evaluacích „Místní politiky kontroly a sankcí v bezpečnosti dopravy“, „Politika kombinované dopravy železnice – silnice“, „Politiky rozvoje venkova“ a „Politika veřejných služeb v hospodaření s odpady domácností“.

2.6.1.4 Ekonomická, finanční a mezinárodní služba – Service économique, financier et international, SEFI

SEFI studuje perspektivy francouzské ekonomiky a světových ekonomik, zvláště Evropské unie. Posláním SEFI je:

- poskytovat analýzy, diagnostiky a prospektivní vize,
- napomáhat při realizaci studií a výzkumů,
- vyvíjet kvantitativní nástroje a metody,
- podněcovat diskusi a podporovat proces koncertace.

Za těmito účely SEFI udržuje úzké a živé vztahy s administrativními orgány, jako jsou INSEE⁵⁹, Ministerstvo financí, DREE⁶⁰, SGCI⁶¹, dále pak s francouzskou centrální bankou, s nezávislými ekonomickými organizacemi a institucemi doma i v zahraničí, s francouzskými a zahraničními univerzitami a s výzkumnými organizacemi napojenými na Generální komisariát pro plán, zejména CEPRII⁶² a CEPREMAP⁶³. SEFI přispívá k reflexi aktuálního vývoje francouzské a evropské ekonomiky, zpracovává ekonomické analýzy a zabývá se problematikou mezinárodní ekonomické regulace. Prostřednictvím zpracovaných podkladů iniciuje diskusi v pracovních skupinách.

⁵⁹ Národní institut statistiky a ekonomických studií

⁶⁰ Ředitelství vnějších hospodářských vztahů

⁶¹ Hlavní sekretariát meziresortní komise

⁶² Centrum prospektivních studií a mezinárodních informací

⁶³ Centrum prospektivních studií a matematiky aplikované na plánování (obdoba Prognostického ústavu)

2.6.1.5 Služba evaluace a modernizace státu – Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, SEME

Jak je patrné z názvu, plní SEME dvě funkce, a to:

- průzkum současného stavu a perspektiv v oblastech souvisejících s modernizací státu a jeho činnostmi,
- evaluace veřejných politik.

SEME spolupracuje s dalšími službami, nejvíce se SEFI. V intencích svého poslání se SEME věnuje následujícím oblastem:

- úloha státu a decentralizované samosprávy,
- modernizace veřejných služeb,
- vzdělávání a vývoj společnosti,
- financování veřejných institucí,
- vývoj institucionálního a právního rámce v návaznosti na Evropskou unii,
- evropské a mezinárodní otázky.

SEME zodpovídá za evaluaci veřejných politik a za tímto účelem také zajišťuje činnost sekretariátu Národní evaluační rady (Conseil national de l'évaluation, CNE). V součinnosti s touto meziresortní složkou SEME spolufinancuje a řídí evaluace, které si vyžádá premiér. Ve spojení s kabinetem generálního komisaře poskytuje podporu evaluaci plánových kontraktů mezi státem a regiony⁶⁴ - role SEME spočívá v koordinaci činnosti Národní evaluační rady, její finanční správě a v metodickém vedení procesu evaluace.

SEME produkuje vlastní studie a evaluace, navíc se podílí na většině studií a evaluací, které zpracovávají ostatní služby. SEME vedla například evaluace „Celoživotní vzdělávání činitelů státní správy“, „Evropské strukturální fondy a regionální politiky“, „Pomoc velmi malým podnikům“. Nejnovější samostatné studie SEME zahrnují například „Stát a neziskové organizace: hledání efektivního partnerství“, „Partnerství Evropa – Středozeří: dynamika regionální integrace“, „Média: podpora kulturní diverzity“, „Stát a informační technologie“, „Infosféra, strategie médií a role státu“,

⁶⁴ Více o plánových kontraktech v kapitole 2.7

„Šíření veřejných údajů a numerická revoluce“ nebo „Rozšíření Evropské unie na východ: očekávané zisky Západu a Východu“.

V případě evaluací, které nevedla SEME, většinou „evaluační instanci“ předsedal zástupce SEME.

2.6.1.6 Služba pro studium a výzkum – Service des études et de la recherche, SER

SER zodpovídá za realizaci politik a iniciativ Generálního komisariátu pro plán v oblasti výzkumu a studia, a to v návaznosti na obecně stanovaná témata a v souladu s aktivitami ostatních služeb. Jde zejména o zveřejňování grantových výzev, zajišťování výběrových řízení a následné sledování, hodnocení a další využití realizovaných výzkumů. SER je pověřen zpracováváním expertiz výzkumných politik a koordinací přidružených institucí.

2.6.2 Premiér

Role premiéra v procesu plánování byla a je značná. Po většinu času mu byl podřízen Generální komisariát pro plán a další důležité úřady. S nástupem plánových kontraktů v 80. letech role premiéra v procesu plánování posílila, protože právě on prostřednictvím různých nařízení oficiálně vyhláší harmonogram, náplň a hodnocení realizace plánu prostřednictvím plánových kontraktů. Ministr také upravuje administrativní a institucionální rámec plánování a účastní se meziresortních setkání, na nichž jsou projednávány a schvalovány klíčové záležitosti.

2.6.3 Parlament

Francouzský parlament byl a je důležitý z hlediska realizace plánu – schvaloval téměř všechny „plánové zákony“ (loi de plan), jimiž byly plány oficiálně potvrzeny. Ke schválení plánu však nezdědka došlo až v průběhu jeho realizace, jindy byl pro změnu schválený plán nahrazen alternativním přechodným „plánem“, který vlastně plánem vůbec nebyl, protože jeho příprava a realizace probíhala mimo zavedené mechanismy. V současné době schvaluje parlament každoroční zprávu o činnosti „služeb“ Generálního komisariátu pro plán a dalších institucí, zapojených do plánování.

2.6.4 Další centrální instituce

Počet institucí, které byly a jsou zapojeny do francouzského plánování, byl a je poměrně velký. Instituce francouzského plánování navíc vždy charakterizovala značná proměnlivost – měnily se jejich názvy, administrativní zařazení a pravomoci, některé zanikly, další se sloučily, mnoho centrálních institucí vzniklo v důsledku decentralizace. Velmi dynamickým procesem pak byla a je profesionalizace institucí. Úplný popis jen současného institucionálního rámce by neúměrně prodloužil tuto práci, proto uvádím pouze nejdůležitější centrální instituce.

Role **Ekonomické a sociální rady** (Conseil économique et social, CES) doznala značných změn. V polovině 60. let byla charakterizována jako svého druhu třetí komora parlamentu, která sdružovala představitele hlavních ekonomických zájmů, tedy zaměstnavatelů, odborů, organizací zemědělců, stavovských organizací, univerzit apod.⁶⁵ Spolu s **Nejvyšší radou pro plánování** (Conseil supérieur du Plan, CSP), která sdružovala podobné zástupce, jako CES, ale navíc ještě členy vlády, byly CES a CSP považovány za instituce nadřazené Generálnímu komisariátu pro plán. Tato role se změnila – Generální komisariát pro plán je od 80. let stabilně podřízen přímo premiérovi, Ekonomická a sociální rada dnes působí ponejvíce jako poradní a expertní orgán.

2.6.4 Instituce na regionální úrovni

Význam regionálních institucí vzrostl nejvíce po roce 1982, kdy byla zahájena reálná decentralizace a s ní související příprava institucí regionální politiky. Dynamický vývoj pak regionální instituce zažívaly od počátku devadesátých let, kdy probíhala druhá generace plánových smluv a začínaly přípravy generace třetí, která ve větší míře zavedla regionální evaluace a podrobněji definovala vztahy mezi centrálními a regionálními orgány.

⁶⁵ PŮLPÁN 1998-2001

2.6.4.1 Regionální rady (Conseils régionaux, CR)

Regionální rady byly ustaveny v roce 1969 a až do roku 1982 měly ze zákona pouze poradní status "ve věcech rozvoje uspořádání regionu"⁶⁶, což bylo dáno tím, že jejich úloha spočívala v "podílení se na studiích regionálního uspořádání, na přípravě a uskutečňování Plánu". Regionální rady reprezentují a hájí zájmy regionů. Regionální rady byly složeny ze zástupců volených na pět let (od roku 1986 na 6 let), a to v následujícím poměru:

- 50 % míst sněmu patřilo regionálním poslancům a senátorům,
- 30 % Rady patřilo zástupcům místních sdružení, kteří jsou voleni generálními radami, a to nejméně tři zástupci za jeden departement,
- zbylých 20 % obsadili představitelé aglomerací, které delegovaly městské rady nebo rady tzv. urbanistických kolektivit

Takové složení zaručovalo zastoupení hlavních "politik" regionů při respektování geografické podoby regionu, problémem byla značná politická nestálost tohoto tělesa. Význam regionálních rad vzrostl až s rozvojem plánových kontraktů, tedy i s přípravami regionálních evaluací.

2.6.4.2 Regionální prefekti

Regionální prefekti jsou představiteli centrální moci na úrovni regionů. Podobně jako další regionální instituce, i prefekti získali poněkud významnější postavení až v roce 1969. Tehdy se stali vykonavateli rozhodnutí Regionálních rad, svolávali zasedání, zajišťovali jejich průběh a dohlíželi na plnění rozpočtu.

2.6.4.3 Regionální hospodářské a sociální rady (Conseils économiques et sociaux régionaux, CESR)

Hospodářské a sociální rady vznikly v roce 1969 jako poradní orgány (poradních orgánů - regionálních rad, kde zástupci departementů radili hlavním představitelům departementů a centrální moci, jak si poradit s plánem...).

⁶⁶BODINEAU 1995

Členové komise byli do roku 1986 jmenováni na období pěti let, výběr probíhal podle následujícího klíče:

- 50% míst patřilo zástupcům odborových a profesních organizací zaměstnanců, zemědělských organizací a poradním komorám; zaměstnanecké odbory tak měly v celé radě 20% míst,
- 25% bylo určeno představitelům z oblasti služeb, rodiny, výchovy, vědy, kultury, sportu a společenského života,
- 10% bylo rezervováno zástupcům specifických regionálních aktivit – v Burgundsku například vinařům,
- 10% kvalifikovaných osobností jmenoval premiér.

Počet hospodářských a sociálních komisařů se pohyboval v rozmezí 35 (Korsika) až 80 členů (Nord-Pas-de-Calais a Rhône-Alpes). Komise se musela vyjadřovat ke všem záležitostem, které byly předloženy Regionální radě.

V současné době se CESR podílí na rozpočtech evaluací a jejich technickém zajištění.

2.7 Plánové kontrakty

„Plánové kontrakty jsou administrativním, právním a finančním výrazem ochoty veřejných autorit ke zvládnutí vývoje země ve střednědobém horizontu.“⁶⁷ Plánové smlouvy mají dvě základní poslání:

- úpravu a rozvoj vztahů mezi státem a regiony,
- pokrytí rozličných oblastí na základě globální vize budoucnosti.

Plánové smlouvy mezi státem a regiony (Contrats de plan État-régions, CPER) byly jedním z výsledků úsilí o obrodu principů plánování, které sílilo počátkem 80. let. Změny zahrnovaly zejména inovace plánovacích metod a reorganizaci institucionální a organizační struktury. Zákon z 29. července 1982 přinesl reformu plánování, která do institucionální sestavy zahrнула nové instituce a procesy, mezi něž patřil také dvoufázový vývoj plánu a zejména zavedení plánových kontraktů, které měly být

⁶⁷ PONTIER 1998

uzavírány primárně mezi státem a regiony, ale také mezi státem a státními (zestátněnými) podniky.

Zákon ponechal techniku pevně stanoveného pětiletého období (tu však nedodržel v zásadě žádný plán), změnil však přístup a prostředí, a to směrem k rozsáhlejší a reálnější decentralizaci prostřednictvím kontraktů v rámci plánu, které daly regionům významnější roli. Pravomoci regionů rozšířilo už několik předchozích „decentralizačních“ zákonů, které jim postupně přiřkly vyšší kompetence zejména ohledně uskutečňování politiky územního rozvoje. Vztahy mezi velkými (zestátněnými) podniky a státem vymezovaly víceleté dohody a smlouvy.

Kontrakty v rámci plánu dále ošetřil dekret z 21. ledna 1983, kterým uzavřené smlouvy dostaly punc partnerství mezi státem a územními celky v otázkách plánování a územního rozvoje. V tomto duchu byly připravena a zrealizována první generace plánových smluv v letech 1984 – 1988 a na stejném základě, ovšem s detailnější legislativou a pravidly, byly a jsou uskutečňovány i další generace plánových smluv.

Významnou inovací v procesu plánování představoval nástup evaluace do přípravy plánových smluv, k němuž došlo v druhé generaci plánových smluv z let 1989 – 1993. Teprve třetí generace plánových smluv (1994 – 1998) zaznamenala určité ustálení praktik, procesů a institucí. Proto se v následující kapitole zaměřuji zejména na charakteristiku trendu, který naznačila právě třetí generace a který potvrzuje i aktuální vývoj přípravy a realizace plánových smluv.

2.7.1 Proces sestavování a uskutečňování plánových smluv

Plánové kontrakty jsou regionálními nástroji k uplatňování globálního národního plánu, a to při zahrnutí lokálních a regionálních specifik. Tato povaha plánových smluv předurčuje proces jejich přípravy, v němž je potřeba skloubit státní a místní zájmy. Příprava plánových smluv vypadá následovně⁶⁸:

- práce v komisích a v pracovních skupinách na národní a regionální úrovni, důležitá je aktivní účast předsedů regionálních rad jakožto zástupců regionálních zájmů,

⁶⁸ PONTIER 1998, www.evaluation.gouv.fr

- předání prvních závěrů Generálnímu komisariátu pro plán ohledně státní strategie v regionu – provádějí prefekti jakožto zástupci státu na regionální úrovni,
- sdělení hlavních regionálních orientací, na nichž se usnesly Regionální rady (představující regionální zájmy) – Generálnímu komisariátu pro plán sdělují prefekti,
- sestavení plánových skupin a komisí na základě zvolených orientací,
- zahájení procesu sladování a vypracování zprávy, která je předána Generálnímu komisariátu pro plán,
- přijetí dokumentu o hlavních orientacích na národní úrovni – přijímá vláda,
- schválení tzv. orientačního dokumentu o strategii státu v regionech a stanovení orientací pro významné meziregionální úkoly – schvaluje Meziřesortní výbor pro územní správu (Comité interministériel de l'aménagement du territoire, CIAT),
- zahájení debaty v Ekonomické a sociální radě (Conseil économique et social, CSE) o zásadních orientacích plánu na národní úrovni,
- sjednání a uzavření plánových smluv.

Celý proces přípravy plánových smluv zahajuje a uzavírá evaluace, které se podrobněji věnují v kapitole 2.7.2.

Odpovědnost za sestavení plánových kontraktů mají regionální prefekti a předsedové regionálních rad. Meziministerský výbor pro územní správu (Comité interministériel de l'aménagement du territoire, CIAT) posuzuje předběžné návrhy projektů a schvaluje vybrané projekty, jejichž parametry jsou v souladu s cíli národního plánu a s prioritami konkrétního regionu. Vedle tohoto „dialogu“ mezi státem a regiony existuje sdružení představitelů aktérů regionálního rozvoje, tedy departementů, měst a obcí, profesních a hospodářských komor.

Realizace plánových smluv je závazná ve vztahu k obsahu, určitá volnost je však ponechána časovému harmonogramu. Některé kontrakty tak končí před obdobím, na něž je stanoven národní plán, jiné naopak uvedené období mírně přesahují. Ze závažných důvodů lze plánovou smlouvu vypovědět, vypovězeno však bylo jen několik málo smluv a tato eventualita doposud není zcela právně ošetřena, postup řešení tak byl vždy individuální.

Vzhledem k víceletému charakteru plánových smluv a k jejich náročnému dojednávání a sladování bylo třeba zajistit účinnou kontrolu. Původně bylo průběžné plnění smluv popisováno ve výročních zprávách, adresovaných regionální radě a vládě. Forma předkládaných zpráv však nebyla přesně stanovena, což značně komplikovalo hodnocení průběhu smluv a činění závěrů na národní úrovni. Proto premiér oběžníkem z března 1992 uložil prefektům povinnost zpracovávat každoroční zprávy, které budou jasně strukturované v tom smyslu, že ke každé strategické prioritě bude přiřazen konkrétní cíl a prostředky, jak ho bude dosaženo.

2.7.2 Evaluace

V porovnání s anglosaskými zeměmi se Francie připojila k evaluaci veřejných politik poněkud opožděně.⁶⁹ Institucionální nástroj, určený k organizaci evaluačních operací na meziresortní úrovni, byl zaveden až oběžníkem z ledna 1990. Evaluace zahrnuje tři přístupy:

- přístup tematický,
- přístup regionální,
- syntézu na národní úrovni.

Tematický přístup a národní syntézu zajišťuje zejména Meziresortní evaluační výbor (Comité interministériel de l'évaluation, CIME – zaveden v roce 1990), pověřený rozvojem a koordinací vládních iniciativ v oblasti evaluace. Regionální přístup pak zajišťují prefekti a regionální rady. Další nově vytvořenou instancí je Národní fond rozvoje evaluace (Fonds national de développement de l'évaluation, FNDE), jehož rozpočet umožňuje financování projektů, které schválí Meziresortní evaluační výbor poté, co byly doporučeny Vědeckou evaluační radou (Conseil scientifique de l'évaluation, CSE). Úkolem Vědecké evaluační rady je napomáhat k rozvoji evaluačních metod a definovat jejich strukturu a obsah. Vědecká evaluační rada sestává z jedenácti osobností, které jmenuje prezident na období šesti let⁷⁰ a její činnost je hrazena z rozpočtu Generálního komisariátu pro plán.

Evaluace musí podle oběžníku z ledna 1990 dodržovat tři základní principy:

⁶⁹ www.evaluation.gouv.fr

⁷⁰ Volební období nelze obnovit.

- pluralismus,
- nezávislost,
- transparentnost.

Poté, co byly dokončeny evaluace, se Meziresortní evaluační výbor seznámil s výsledky evaluací a doporučil další opatření a postupy. Zodpovědnost za dohled nad realizací přijatých opatření měl již Generální komisariát pro plán.

Podstatu a proces evaluace upravil premiérův oběžník z prosince 1998, který upřesnil, že evaluace musí být vedena jednak v perspektivě modernizace fungování úřadů, jednak v perspektivě zlepšení mechanismů veřejného rozhodování.⁷¹ Konkrétně šlo o rovnoměrnější volbu témat, odpoutání od politiky (zejména od politického cyklu), zlepšení kvality celého procesu a překládaných zpráv, odstranění metodických chyb, zlepšení spolupráce a koordinace a podpoření upadajícího zájmu vlády.⁷²

2.7.2.1 Evaluace plánových kontraktů⁷³

Evaluace plánových smluv mezi státem a regiony (Contrats de plan État-régions, CPER) zajišťuje regionální přístup a má stejný účel, jako meziresortní evaluace. Jde o to, aby byly regionální správě poskytnuty nástroje, které umožní zjistit efektivitu zamýšlených regionálních strategií. Ty jsou víceleté a jejich smluvní charakter činí jejich realizaci velmi závaznou. Souběžně se vyvinula evaluace komunitárních regionálních politik, která je řízena prostřednictvím Delegace pro územní plánování a regionální správu (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, DATAR).

Základy k evaluaci plánových kontraktů položil premiérův oběžník z 9. prosince 1993. Evaluace se stala povinnou pro regionální prefekty, tj. zástupce státu v regionech (předsedové regionálních rad evaluaci pouze označili za nezbytnou), ale její realizace vykazovala silné prvky decentralizace a partnerského přístupu. Stát (prefekti) a regiony (regionální rady) společně rozhodují o tom, jaké evaluace budou prováděny. Je na jejich volbě, zda evaluace postihne celý plánový kontrakt, nebo jen jeho část (což je rozdíl

⁷¹ www.evaluation.gouv.fr

⁷² PONTIER 1998

⁷³ www.evaluation.gouv.fr

oproti komunitárním politikám Evropské unie, kde Evropská komise vyžaduje, aby pro každý regionální program proběhla komplexní evaluace).⁷⁴

Prefekti a regionální rady zodpovídají za celý proces evaluace, tedy za:

- výběr hodnocených politik,
- koncepci evaluačních prací,
- řízení prací.

Generální komisariát pro plán je pověřen přidělováním potřebných finančních prostředků prefektům, evaluace jsou spolufinancovány z regionálního rozpočtu prostřednictvím regionálních rad. Na kvalitu návrhů evaluací dohlíží Národní evaluační rada (Conseil national d'évaluation, CNE).

Plánové smlouvy mezi státem a regiony představují partnerství, k nimž se na základě regionální rozvojové strategie připojují další aktéři regionálního rozvoje. Kromě státu a regionálních rady tudíž evaluace politik, programů a akcí zajímá všechny aktéry, kteří jsou pověřeni realizací dohodnutých opatření. Tito aktéři jsou proto také zapojeni do procesu evaluace, podílejí se zejména na evaluaci technického zajištění plánových smluv. Vedoucí evaluace zároveň hlídá, aby nedocházelo k porušení zásad nezávislosti a objektivit, kterou by mohlo narušit přílišné prosazování zájmů některého z aktérů.

Třetí generace plánových kontraktů z let 1994 – 1999 umožnila vzestup významu a „síly“ evaluace v regionech. Praxe, kterou všichni zúčastnění v provádění evaluací regionálních politik získali, znamenala výrazné zlepšení výchozí situace pro kvalitu a význam čtvrté generace plánových smluv pro období 2000 – 2006.

2.7.2.2 Národní instance pro evaluaci plánových kontraktů

Vedle národní evaluační rady (CNE) existuje ještě poradní složka, jíž předsedá (generální) komisař pro plán, jejími členy jsou :

- zástupci administrativ, jichž se evaluace týká,

⁷⁴ europa.eu.int

- jeden člen Národní rady územního uspořádání a rozvoje (Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, CNADT),
- jeden člen Národní evaluační rady (CNE),
- dva univerzitní profesori.

Tato instance je pověřena prostudováním evaluačních projektů, které předložili regionální prefekti, a formulací doporučení, která by předložené návrhy obohatily. Další rolí této instance je šíření evaluační „kultury“ v regionech prostřednictvím získávání zpětné vazby, zlepšování praktik a sdílení zkušeností.

2.7.2.3 Proces evaluace čtvrté generace plánových smluv 2000 – 2006

Organizaci evaluace čtvrté generace plánových smluv pro období 2000 – 2006 upravil premiérův oběžník z 25. srpna 2000, který v zásadě přebral principy z předchozího oběžníku. Představitelé regionů dostali za úkol provést zároveň evaluaci vlastních priorit a evaluaci regionální aplikace národních a komunitárních priorit. Jedinou novinkou, kterou oběžník zavedl, bylo rozšíření evaluačního partnerství o nově zavedený Pilotní výbor evaluace (Comité de pilotage de l'évaluation), kterému spolupředsedali prefekt a předseda regionální rady a jehož členy byli zástupci zainteresovaných subjektů, jejichž zaměření úzce souviselo s územní správou a rozvojem. Tím byl nastolen trend vyšší profesionalizace evaluačních prací.

Pilotní výbor evaluace má za úkol:

- vybrat témata evaluace,
- zpracovat jednoletý nebo víceletý evaluační program,
- personálně a technicky zabezpečit evaluace prostřednictvím tzv. „technických instancí“,
- přezkoumat a schválit evaluační rozpočty,
- shromáždit závěry evaluací a navrhnout další kroky.

Rodící se regionální evaluace narážela od počátku na problém profesionality a profesionalizace. Představitelé státu ani místních samospráv nebyli zvyklí na tvorbu analýz a jejich využití při lokálním uplatňování národních politik, respektive při přípravě místních politik v kontextu všech úrovní stanovených orientací. Opravdu všechny regiony se do procesu evaluace zapojily až ve třetí generaci plánových smluv, některé

dokonce následně zahrnují evaluaci do svých koncepcí regionálních politik na období let 2000 – 2006, tedy na stejné období, na jaké jsou připravovány plánové smlouvy čtvrté generace.

2.7.2.4 Zajímavosti z průběhu současných regionálních evaluací

Regionální evaluace na období 2000 – 2006 čítají okolo sta studií, přitom dvě třetiny projektů reagují na pět témat:

- podniky a hospodářský rozvoj,
- místní politika,
- životní prostředí a trvalý rozvoj,
- zaměstnání – vzdělávání – začlenění do pracovního trhu,
- územní správa, uspořádání a rozvoj.

Zajímavé je, že takto upřednostňovaná témata v rámci všech oblastí vyhlášených strategických priorit nepatří mezi ty oblasti, jejichž evaluace je nejštedřeji podporována, navíc těchto pět oblastí zachovává svoji strukturu a rozsah v porovnání s třetí generací plánových smluv. Dvě silně podporovaná témata, kterými jsou „infrastruktura a doprava“ a „vyšší vzdělávání“, jsou evaluována jen ve velmi malé míře.

2.7.2.5 Úloha Generálního komisariátu pro plán v průběžné revizi v roce 2003

Generální komisariát pro plán je ve vztahu k regionům pověřen tím, aby napomáhal rozvoji evaluací a podporoval na všech úrovních jejich přípravě a realizaci. Mezi jeho hlavní úkoly a aktivity patří:

- shromažďovat a šířit informace o metodách a technikách evaluace, používaných ve Francii a v zahraničí,
- podílet se na vzdělávání v oblasti evaluace (součást aktivní politiky na podporu profesionalizace aktérů evaluace, s cílem zvýšení kvality evaluací),
- zkoumat uskutečněné regionální projekty, vyhledávat a šířit tzv. „dobré praktiky“,
- pořádat tematická setkání, semináře a vzdělávací kurzy,
- napomáhat rozšiřování partnerství a replikaci projektů v dalších regionech,
- poskytovat odbornou pomoc apod.

„Neznám jiná pravidla, než být přesvědčen a přesvědčit.“

Jean Monnet⁷⁵

3. Plány

Koncept indikativního plánování vznikl krátce po druhé světové válce. Až do roku 1970 sklízela instituce plánu úspěchy, a to zejména díky zásluhám několika osobností, kterými byl Jean Monnet, generál de Gaulle a Pierre Massé. V sedmdesátých letech přišla krize plánování, zapříčiněná jednak celosvětovými hospodářskými změnami, jednak vyčerpaností dosavadního pojetí plánu. Reakcí na neutěšenou situaci bylo několik pokusů o transformaci plánování, ovšem první reformní zákon z roku 1982 selhal a plán z let neměl očekávaný účinek. K dalším zásadním reformám pak docházelo v průběhu celých 80. a 90. let. Do nového tisíciletí vstupuje Francie s obrovským elánem a zcela přepracovaným konceptem plánu. Ba co víc: nové směry indikativního plánování a správního uspořádání se odrážejí v politice celé Evropské unie.

Dosavadní francouzské plány lze členit na čtyři etapy⁷⁶:

- Plány rekonstrukční: 1946 – 1961 (I. až III. plán)
- Plány růstové: 1962 – 1975 (IV. až VI. plán)
- Plány krizové: 1976 – 1988 (VII. až IX. plán)
- Plány strategické: 1989 – 1995 (X. plán a nepřijatý XI. plán)

3.1 Plány rekonstrukční, 1946 - 1961

Následky 2. světové války brutálně zasáhly všechny klíčové oblasti Francie. V důsledku válečných obětí, snížení porodnosti a emigrace klesla francouzská populace zhruba o 1,5 milionů osob. Hospodářství zcela zkolabovalo. Zemědělská výroba se snížila o třetinu oproti roku 1938, což mělo za následek celkovou nouzi a velké potíže se zásobováním. Průmyslová výroba klesla na polovinu předválečného stavu, silně poškozena byla také dopravní infrastruktura. Finanční situace byla velmi špatná v důsledku zvyšování

⁷⁵ www.info-europe.fr

⁷⁶ Podle www.plan.gouv.fr, oficiálních stránek Generálního komisariátu pro plán; návštěva jaro 2003

rozpočtového deficitu a inflace (ceny se mezi roky 1938 a 1944 ztrojnásobily). Frank neustále ztrácel na hodnotě, černý trh kvetl.

V letech 1944 až 1946 podstoupily klíčové oblasti hospodářství rozsáhlé znárodnění. Znárodněny tak byly banky (Banque de France a hlavní vkladové banky), energetika (producenti a zpracovatelé uhlí, plynu a elektřiny), letecká doprava (Air France) a výrobci automobilů v čele s Renaultem. Tak byl připraven prostor pro státní intervence, které dostaly formu indikativního plánu.

Hlavních cílů rekonstrukčních aktivit bylo pět:⁷⁷

- rychlé zvýšení životní úrovně obyvatelstva, zejména oblasti výživy,
- modernizace vybavení pro základní aktivity (těžba uhlí, elektřina, hutnictví, cement, stroje pro dopravu a zemědělství),
- modernizace výroby konstrukčních a stavebních materiálů, veřejné výstavba obecně,
- modernizace zemědělství,
- modernizace a rozvoj exportního průmyslu tak, aby bylo v roce 1950 dosaženo vyrovnané bilance.

Modernizace a rekonstrukce byly stěžejními pojmy prvních tří plánů.

3.1.1 První, neboli Monnetův plán: 1947 – 1950, prodloužen do r. 1953

Za vznikem a uskutečňováním myšlenky kombinace státního plánu a volných tržních mechanismů stál Jean Monnet, pozdější první šéf komise pro hospodářský plán, který o svém „receptu“ na obnovu poválečné Francie přesvědčil generála de Gaulla. Ten také 3. ledna 1946 podepsal dekret, kterým byl zahájen první plán, jehož cílem bylo učinit z Francie silnou moderní ekonomiku, vydobýt zpátky mezinárodní prestiž, zavést finanční přísnost a také potvrdit nadřazenost státu vůči ekonomice a veřejnosti vůči soukromí. Konkrétně se první plán zaměřil zejména na energetiku a produkci oceli, tedy na prioritní a neodmyslitelné sektory ve vztahu k rekonstrukci hospodářství a jeho znovuuvedení do chodu.

⁷⁷ Celá třetí kapitola využívá tři základních pramenů, jimiž je oficiální stránka Generálního komisariátu pro plán www.plan.gouv.fr (stav z jara 2003), DUBY 2003 a QUINET, 1990

První plán nezahrnoval žádný makroekonomický cíl. Ačkoli záměr a povaha plánu se zpětně prezentují jako strukturální, ve skutečnosti plán stanovil pouze kvantifikované cílové objemy pro produkci uhlí, elektřiny, pohonné hmoty, cement a dusíkatá hnojiva. Míru naplnění stanovených produkčních cílů shrnuje tabulka:

Tabulka 1 - Míra naplnění vybraných kvantitativních produkčních cílů prvního plánu

Míra naplnění cílů prvního plánu	
Uhlí	96 %
Elektřina	95 %
Pohonné hmoty	115 %
Ocel	87 %
Cement	105 %
Dusíkatá hnojiva	100 %

Zdroj: QUINET, 1990

První fáze cesty plánování tedy koketovala s dirigismem - období let 1946 až 1953 charakterizovaly přímé zásahy státu do ekonomiky. Rodil se (respektive znárodněním „byl zrozen“) veřejný průmyslový sektor, byly stanoveny kvantitativní cíle výroby a vládl protekcionismus. Pro pochopení povahy prvního plánu je třeba vzít v úvahu hospodářský, politický a sociální⁷⁸ stav tehdejší Francie. Politická scéna vykazovala silnou levicovou orientaci a byla potenciálním zdrojem dlouhodobé krize. Po demisi⁷⁹ generála de Gaulla, podané osmnáct dní po podpisu lednového dekretu⁸⁰, se o moc ve IV. republice dělily v zásadě tři velké strany: komunisté, Republikánské lidové hnutí (MRP), což byli sociální katolíci, velmi blízcí bývalým křesťanským demokratům, a sjednocení socialisté. Po stránce ekonomické se díky válečným a vojenským výdajům a nákladům hroutila měna, rostl deficit státního rozpočtu, téměř nefungovalo zásobování a doprava, produktivita práce vážla kvůli chybějícím výrobním faktorům, zdecimované pracovní síle a nedostatku vlastních zdrojů energie (pro ilustraci: Francie dovážela 38% energie,

⁷⁸ Atribut „sociální“ má pro Francouze velký význam, což je dobré mít na paměti při studiu jakékoli oblasti související s francouzskými dějinami počínaje druhou polovinou 18. století. Ekonomie je pro Francouze úzce spjata se sociologií a sociálními interakcemi, což je velmi patrné například v díle ÈCHAUDEMAISON 1995, odkud jsou čerpány také některé citace v této práci.

⁷⁹ Poměrně překvapivá demise generála de Gaulle byla oficiálně zdůvodňována návratem k normálnímu fungování institucí, zpětně se jevila jako taktický tah, jímž se de Gaulle vyhnul vyčerpávajícím politickým šarvátkám. De Gaulle jako předseda vlády nejdříve odmítl ustoupit požadavkům stran, zvláště komunistické strany, která na základě velkého volebního úspěchu požadovala klíčová ministerstva. Poté docházelo k četným slovním přestřelkám mezi de Gaulle a politickými stranami – de Gaulle politickým stranám vytýkal, že hájí jen vlastní zájmy, místo aby sledovaly nejvyšší zájmy země.

⁸⁰ Dekret z 3. ledna 1946, kterým vstoupil v platnost první plán.

produkovala např. sotva 65% své potravinové spotřeby, to vedlo k dalším nákupům v zahraničí a rostoucí inflaci⁸¹). Sociální stránka zahrnovala nízkou kvalitu života v důsledku nedostatku základních potravin a vysokých nákladů na jejich opatření na černém trhu, špatné podmínky bydlení, vyostřené vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci a v neposlední řadě také hluboký otřes a vyčerpání z válečných událostí. Za takových podmínek lze pochopit pevnou ruku státu při mobilizaci pracovních sil a výrobních zdrojů, zejména pokud se mimo oživení hospodářství jednalo o znovuzískání postavení velmoci, jehož ztrátou Francie trpěla již od předválečných let.

První plán modernizace a vybavení vlastně těsně po válce vyjádřil v číslech a v konkrétních opatřeních to, co bylo obecně nazýváno „modernizace nebo dekadence“. Původně měl trvat jen do roku 1950 (s ohledem na tento horizont byla nastavena i většina kvantifikovaných cílů), ale s ohledem na reálné časové určení Marshallova plánu (1948 – 1951) byl francouzský plán prodloužen až do roku 1953. Zřejmě právě díky podpoře z Marshallova plánu (celkem 2,7 miliard USD do roku 1951) splnil první plán vše, co si předsevzal. V letech 1946 až 1948 navíc Francie dostala ještě půjčky – od USA ve výši 2 miliard USD a od Kanady a Velké Británie ve výši 500 milionů USD.⁸²

Naplnění a někdy i překonání cílů prvního plánu bylo stěžejním momentem pro další vývoj francouzské hospodářské politiky: plán se stal fungujícím receptem na růst, rozvoj a celospolečenský rozkvět. Kromě všech uvedených úspěchů k všeobecnému optimismu přispěla i taková událost, jakou bylo objevení zdrojů ropy a metanu u města Lacq v roce 1951 – Francie získala pocit, že brzy získá určitou nezávislost na zahraničních dodávkách těchto surovin.

3.1.2 Druhý plán: 1954 - 1957

Po prvním dirigistickém období pod vedením levice, kdy prvořadým cílem byla rychlá rekonstrukce základních odvětví (uhlí, elektřina, ocel, doprava, stavební materiály - cement, zemědělské stroje), tedy alespoň posun k soběstačnosti, a během kterého byl přijat na Monnetův popud Schumanův plán integrace evropského hutního a důlního průmyslu, akceptován Marshallův plán a uskutečněn vstup do NATO, se druhý plán

⁸¹ PŮLPÁN 1998 – 2001

⁸² PŮLPÁN 1998 – 2001

zaměřil na celkovou harmonizaci růstu hospodářství. Heslo "vyrábět především" se změnilo na "vyrábět lépe" – množství bylo doplněno kvalitou, pozornost se obrátila ke zpracovatelskému průmyslu, bytové výstavbě, zemědělství, ale také k vědě a výzkumu, celkově pak k lepší součinnosti výrobních sektorů.

Ačkoli byl první plán obecně vnímán jako úspěšný, přetrvaly ve francouzské ekonomice zásadní problémy, zejména velmi nevyrovnaná bilance příjmové a výdajové stránky veřejného rozpočtu. Přes příznivé dopady stabilizačního Pinayova plánu z let 1952 – 1953⁸³ tak obnovující se francouzské hospodářství poprvé vykazovalo známky určité křehkosti, která tuto ekonomiku provází v zásadě dodnes. Nevyrovnanosti, které se podařilo v letech 1952 – 1953 zdolat za pomoci Pinayova plánu, se v plné míře znovu objevily o několik let později. K vnitřním potížím se navíc přidaly obrovské výdaje, které si vyžádala válka v Alžírsku, což mělo za následek to, že Francie koncem roku 1957 přestala hradit své závazky na vnějších trzích. V reakci na velmi neutěšený stav vnějšího deficitu vyslala vláda počátkem roku 1958 Jeana Monneta do Washingtonu, aby zde vyjednal rychlou finanční výpomoc ve výši 600 milionů dolarů.

Cíle II. plánu byly ještě značně kvantifikovány a stejně jako v I. plánu s přehledem dosaženy: očekávaný 25% růst národní produkce byl překonán o 5% a zamýšlený 30% růst průmyslu (vyjma bytové výstavby) poskočil až na 46%, přičemž obzvláštní růst vykazovala výroba elektřiny, automobilů a chemický průmysl. Kromě kvantitativních cílů ve výrobě však druhý plán poprvé obsahoval také cíle makroekonomické, zahrnující výrobu, spotřebu, veřejné investice a zahraniční obchod, i když i v tomto případě šlo o kvantifikované cíle, nikoli o strukturu. Přesto plán doznal značného rozšíření svého kvalitativního rozměru, a to jak co do počtu vytýčených sektorů, tak ohledně větší propracovanosti sektorových cílů. Významnou změnou bylo zavedení víceletých sektorových plánů, přičemž se tak nedělo na základě požadavků příslušných ministrů, ale z iniciativy ředitele rozpočtu, který se stanovením priorit snažil o řešení rostoucího objemu poptávky po úvěrech.

⁸³ Soubor protiinflačních opatření.

Tabulka 2 - Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů druhého plánu

Míra naplnění cílů druhého plánu	
Národní produkt	103 %
Vnitřní spotřeba	105 %
Civilní investice	113 %

Zdroj: QUINET, 1990

Tabulka 3 - Míra naplnění vybraných kvantitativních produkčních cílů druhého plánu

Míra naplnění cílů druhého plánu	
Uhlí	97 %
Elektřina	105 %
Pohonné hmoty	84 %
Ocel	100 %
Chemie	142 %
Obilí	116 %
Bydlení	111 %

Zdroj: QUINET, 1990

Kvalitativní opatření, označená jako základní, usilovala o zlepšení hospodářské výkonnosti, a to prostřednictvím rozličných aktivit, jako byl rozvoj vědeckého výzkumu, normalizace, přebudování výrobních podniků a přizpůsobení pracovních sil.⁸⁴

3.1.3 Třetí plán: 1958 - 1961

Výchozí ekonomickou situaci charakterizovaly přetrvávající globální nevyrovnanostmi. Stinnou stránkou rostoucích mezd a tudíž i vnitřní poptávky byly zvyšující se dovozy a dušení snah o tolik potřebný vývoz. Opatření na vyrovnání platební bilance s ohledem na blížící se zavedení jednotného trhu zahrnovala zejména rozšíření a zkvalitnění domácí výroby. Třetí plán si dále kladl za cíl:

- peněžní stabilitu,
- vyrovnání vnější platební bilance,
- růst ekonomiky vyjádřený dvacetiprocentním přírůstkem národního produktu do roku 1961.

Třetí plán usiloval o pokračování růstu v nových podmínkách, kterými byly:

⁸⁴ Odraz povahy kvalitativních opatření, poprvé užitých ve francouzském II. plánu, je patrný v současné strukturální politice EU. Více o odrazu francouzského indikativního plánování v budování institucí EU v kapitole 5.

- otevření hranic a vstup Francie na jednotný trh v návaznosti na Římskou smlouvu z roku 1958,
- pokračující válka v Alžírsku a související inflační tlaky,
- počátek pozvolného vstupu silných poválečných kohort do produktivního věku (děti narozené v období 1945 – 1950, tedy poválečný „baby-boom“).

V roce 1958 proto došlo v rámci tzv. Rueffova plánu⁸⁵ k devalvaci a poměrně drastickému vyrovnání veřejného rozpočtu, důsledkem čehož hospodářský růst v letech 1958 a 1959 přibrzdil na dvakrát 2,5 %, ale po tomto krátkém vydechnutí vzrostl do konce roku 1961 na 11%. Kvůli změněným podmínkám, které nabouraly původní plán, byl pro roky 1960 a 1961 sestaven „plan intérimaire“, tedy prozatímní či přechodný plán. Výsledky třetího plánu shrnuje následující tabulka, rozlišeny jsou údaje za třetí plán a údaje za přechodný plán.

Tabulka 4 - Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů třetího plánu

Míra naplnění cílů třetího plánu

	Třetí plán	Přechodný plán
HDP	97 %	102 %
Spotřeba domácností	96 %	102 %
Investice	100 %	100 %

Zdroj: QUINET, 1990

Na tvorbě třetího plánu se velmi podepsal záměr de Gaulla, který si přál vzkřísit zemi a stát, tedy učinit z Francie fungující a respektovanou zemi, která přestane shrbeně pokulhávat a začne vzpřímeně kráčet.⁸⁶ Souběžně s makroekonomickými cíli se tak pozornost obrací také k rozvoji „kolektivní vybavenosti“⁸⁷, pojmu, který se poprvé

⁸⁵ Šlo o „plán“, který nebyl plánem v pravém slova smyslu, protože jeho schválení nepodléhalo Generálnímu komisariátu pro plán. Podobné ad hoc „plány“ se v historii francouzského plánování objevily mnohokrát.

⁸⁶ Ve svých Válečných pamětech de Gaulle píše: „Francie je vskutku sama sebou jen tehdy, když zaujímá přední postavení.(...) Naše země, taková, jaká je, mezi jinými, jaké jsou, musí pod trestem smrtelného nebezpečí sledovat vysoké cíle a stát zpřímá. Zkrátka soudím, že Francie bez velikosti nemůže být Francií“ (DUBY 2003). Tato metafora ve zkratce charakterizuje nejen de Gaullův postoj, ale také asi hlavní proud dobové francouzské mentality. Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, válka poškodila Francii nejen hospodářsky, ale také morálně.

⁸⁷ Pojem „équipements collectifs“ je jedním z mnoha překladatelských oříšků francouzské plánovací terminologie. Jednou z alternativ je označení „veřejná infrastruktura“ (DUBY 2003). S ohledem na zachování co nejvěrnějšího obrazu francouzské mentality a kultury, jehož součástí je i lingvistický aspekt, jsem se rozhodla, že vždy, kdy to situace dovolí, upřednostním doslovný překlad.

objevuje v administrativní terminologii. Třetí plán v zásadě uzavřel období poválečné obnovy, ovšem za cenu zpomalení růstu, který znovu začal až počátkem 60. let.

Třetí plán znamenal přelom v plánování, a to nejen co se týká cílů a metod, ale zejména ohledně dalšího směru francouzské hospodářské politiky. Cíl, kterým byla obnova válkou zdecimované země a nastolení fungujícího hospodářského prostředí, byl splněn. De Gaulle, Monnet i ostatní významné osobnosti hospodářské politiky si zřejmě uvědomovali, že k úspěchu poválečného plánování přispěl Marshallův plán⁸⁸, přesto pro ně cesta plánů představovala základní strategii pro hospodářskou politiku příštích let. Za klíčové okolnosti pro další vývoj lze označit následující faktory:

- a) úspěšné splnění cílů dosavadních plánů,
- b) poválečné rozsáhlé zestátnění,
- c) nastartování růstu v letech 1960-1961,
- d) rozvoj statistických metod a výpočetní techniky,
- e) francouzské osobnosti, zejména generál de Gaulle a Jean Monnet,
- f) francouzská mentalita.

Úspěšné splnění cílů dosavadních plánů, rozsáhlé zestátnění a růst v letech 1960 – 1961 měly na pokračování plánování zásadní vliv. Jak již bylo několikrát zmíněno, koncept indikativního plánování vznikl jako nesystémové, tedy ad hoc opatření, jehož úkolem bylo zajištění pořádku, prevence nepokojů, nastolení jasných pravidel a rychlá obnova základní infrastruktury. Přestože první plán inklinoval k dirigismu, nechal v rámci možností dostatečný prostor pro zachování tržního ducha, navíc každý další plán stavěl také na zpětné vazbě z předchozího vývoje a posouval své cíle směrem ke komplexnějším ukazatelům.

Kauzalita poválečného zestátnění a indikativního plánování je oboustranná. Bez zestátnění by se plán těžko implementoval, zároveň se však plánování zřejmě nejlépe vypořádalo s nesnadnou sociálně ekonomickou situací, jejímž dílčím řešením bylo právě rozsáhlé zestátnění.

⁸⁸ Více o Marshallově plánu v příloze 1.

Rozbor průběhu a výsledků dosavadních plánů odhalil potřebu větší provázanosti mezi aktuálními hospodářskými výsledky a procesem formulace růstových cílů - inovaci v plánování představovaly dlouhodobější projekce, které se měly stát východiskem pro další plány. První projekce zahrnovala období deseti let, a to v rozmezí let 1955 až 1965. Na sestavení poměrně komplikovaných projekcí bylo možné pomýšlet v návaznosti na rozvoj statistických metod a výpočetní techniky. Je třeba si uvědomit, že po roce 1958 se dostaly do použití počítače druhé generace, navíc i další vyhlídky vývoje výpočetní techniky byly velmi nadějně. Rozvoj výpočetní techniky měl vliv i na socialistické plánování, kde se začalo skutečně systematicky plánovat právě v 60. letech.

Kromě předchozích faktorů, které vycházely z vnitřního a vnějšího vývoje, přispěly k pokračování v započaté cestě plánování některé francouzské osobnosti a francouzská mentalita. Zejména Jean Monnet dal indikativnímu plánování do vínku otevřenost, tvárnost a smysl pro spolupráci, tedy vlastnosti, které plán učinily přijatelným pro širokou veřejnost a umožnily udržení konceptu indikativního plánování až dodnes.

3.2 Plány růstové, 1962 - 1975

3.2.1 Čtvrtý plán: 1962 - 1965

Kolem roku 1960 se zdálo, že francouzská ekonomika dokončila ozdravovací proces a dostala se do režimu udržitelného růstu. Hospodářství přešlo ze stavu relativního nedostatku k relativnímu dostatku až přebytku, objevily se atributy konzumní společnosti. Nový ekonomický kontext nabídl jedinečnou příležitost pro plný rozvoj původních principů plánování. Už se nejednalo pouze o primární nasměrování výroby do prioritních sektorů, cílem bylo zajistit co nejlepší podmínky pro hospodářský a sociální rozvoj Francie. Zákon ze 4. srpna 1962, který obsahoval schválení „Plánu hospodářského a sociálního rozvoje“, poprvé definoval možnost schvalování návrhu zákona o plánu parlamentem. Tohoto zákona bylo využito pro schválení 4. plánu, který zahájil druhou etapu francouzského plánování.

Ambice IV. plánu z roku 1962 mířily k růstu národního produktu o 24 % za čtyři roky, a to bez zahraniční pomoci, s vyrovnaným rozpočtem a pod vlivem nástrah otevřené ekonomiky. Zamýšlené míry růstu bylo dosaženo již v polovině trvání plánu, zároveň však zaostávala míra investic a s rostoucími příjmy stoupala spotřeba a ceny. Proto byl v

prosinci 1963 operativně přijat krátkodobý stabilizační plán, který demonstroval uplatnění čtyřstupňového principu „diagnóza → cíle, priority → projekt → prostředky a způsoby jeho uplatňování“. Přes tyto drobné patálie pokračoval IV. plán v naplňování své vize zvýšeného růstu, doprovázeného vyrovnanou bilancí.

Z ekonomického pohledu se IV. plán stal více indikativním - vedle makroekonomických cílů byly stanoveny také cíle pro jednotlivá odvětví. Posilování makroekonomických aspektů šlo ruku v ruce se sociálními rozměry hospodářské politiky. Stěžejním motivem IV. plánu byla podpora silného růstu při respektování vyrovnanosti zásadních ukazatelů, dvojnásobný růst kolektivní vybavenosti oproti růstu HDP, snaha o napravení sociálních a regionálních nerovností. Zvláštní pozornost byla věnována problematice rozdělení (či spíše přerozdělení) „plodů rozmachu“, zejména výdajů na veřejné služby v rámci výdajů na spotřebu.

V průběhu IV. plánu vystrkovaly růžky snahy o decentralizaci řízení ve prospěch doposud ne zcela existujících regionů⁸⁹. Čtvrtý plán zahájil konkrétní činnosti směřující k regionalizaci a položil tak základy k dalšímu z trvalých pilířů indikativního plánování. Ustavením regionálních prefektur v roce 1964 se z dosavadních operativních složek plánu staly složky regionální, jejich činnosti napomáhaly Komise regionálního ekonomického vývoje (CODER), sestávající jednak z místně zvolených osob, jednak ze zástupců důležitých odvětví a v neposlední řadě ze vzdělaných a zkušených osobností. CODER zastával roli konzultanta směrů rozvoje regionu navrhnutých prefektem. Pojem regionalizace provází francouzské plánování dodnes, a to zcela v intencích uskutečnění nadřazených celonárodních záměrů. Regionální pojetí spravovaného území vévodí i politice Evropské unie a je tak další oblastí, kterou v tomto ohledu inspirovala zřejmě právě francouzská hospodářská politika.

Příprava IV. plánu těžila z příhodných podmínek, mezi něž patřily:

- osobnost nového generálního komisaře pro plán, kterou byl Pierre Massé,
- konjunktura v letech 1960 – 1962 a pravidelný světový růst,

⁸⁹ PONTIER 1998

- připojení se generála de Gaulla a vlády k „palčivé závaznosti“ plánování, které bylo prohlášeno za „výsadní prostředek státu k vyhlášení a potvrzení volby hospodářské politiky“.⁹⁰

Inovace v proceduře přípravy a schvalování plánu posílily konsensuální atmosféru – byla vytvořena Vyšší rada plánu, stanovena povinnost konzultace Ekonomického a sociálního výboru (CES) při určování zásadních orientací, došlo k opětovnému zapojení Všeobecné konfederace práce (CGT) do tzv. Modernizačních komisí, které působily v rámci Generálního komisariátu pro plán od samého počátku plánování.

Čtvrtý plán byl nejlépe uskutečněným plánem v historii. Následující tabulka nabízí přehled realizace vybraných makroekonomických údajů:

Tabulka 5 - Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů čtvrtého plánu

Míra naplnění cílů čtvrtého plánu	
HDP	100 %
Spotřeba domácností	101 %
Investice	104 %

Zdroj: QUINET, 1990

Během let 1962 – 1965 došlo ještě ke několika dalším zásadním událostem, které ovlivnily další hospodářský vývoj. První z nich byl neúspěch „Conférence des Revenus“, zaměřené na revizi rozpočtových příjmů a načrtnutí nové daňové soustavy. Druhou událostí, či spíše situací, byl počátek snižování míry plodnosti. Třetí událostí byl obrat k liberalizaci francouzské ekonomiky, přičemž pro aktuální vývoj Evropské unie je jistě zajímavé, že se tak stalo v době, kdy post ministra financí osedlal Valéry Giscard d’Estaing.⁹¹ Ten i později v roli prezidenta proslul svým úsilím o prosazování liberalismu v morálce, ekonomii a politice.

⁹⁰ www.plan.gouv.fr

⁹¹ Giscard d’Estaing však vedle liberalismu podporoval také „vládu středu“ a v roce 1969 doporučoval v referendu (více kap. 4.2.2) hlasovat proti prohloubení regionalizace. Tím navázal na postoje de Gaulle, který zastával centristické pojetí státu. Ministr financí v letech 1959-1966 a 1969-1974, prezident 1974-1981 (DUBY 2003).

3.2.2 Pátý plán: 1966 – 1970

Prioritními oblastmi V. plánu se stal rozvoj výrobního zařízení a kontrola vývoje příjmů a cen. Počáteční ekonomická situace byla poznamenána následky stabilizačního plánu a starostmi o udržení rovnováhy při zvyšování konkurenceschopnosti na evropském a světovém trhu. Mísí V. plánu byl rychlý rozmach průmyslu a sociální rozvoj prostřednictvím zvyšování kolektivní vybavenosti, to celé pod tlakem zvyšující se konkurence a otevření hranic. Obavy z možného přehřátí ekonomiky se promítly do cíle růstu HDP, který byl oproti předchozímu plánu mírně snížen. Plán zároveň určil indikativní normy pro výši cen a mezd, aby zmrazil inflační tendence. Přes přání tehdejšího komisaře, kterým byl Pierre Massé, plán neobsahoval prvky příjmové politiky, kterou nešlo uplatnit, protože neexistoval způsob, jak kontrolovat příjmy jdoucí mimo mzdu. Plán poprvé doprovázela průmyslová politika, usilující o vytvoření velkých skupin, které by zajistily nárůst konkurenceschopnosti francouzské ekonomiky.

Pátý plán určil opět dva druhy cílů, a to makroekonomické a odvětvové. Změnila se však povaha odvětvových cílů, kde dosavadní „nastřelené“ hodnoty byly nahrazeny výsledky jednoduchých předpovědí.⁹² Počínaje V. plánem navíc přibyl do odvětvových analýz výraznější regionální aspekt⁹³, což znamenalo, že konzultační, analytický a rozhodovací proces probíhá ve větší míře decentralizovaně, na úrovni regionů. Regionalizace plánu a plánování jednak napravovala nedostatky vyplývající z práce s příliš agregovanými ukazateli, hlavně však představovala krok k reálné decentralizaci a posílení indikativního principu plánování.

Průběh V. plánu ovlivnily události z roku 1968, které spustily zvyšování mezd a cen. Na podporu konkurenceschopnosti sestavil komisař adaptační zprávu, kterou navýšil investice do výroby na úkor investic do kolektivního vybavení. Výkonnost francouzské ekonomiky zjevně omezovaly také nedostatky ve vzdělávání, zejména profesním, a pokulhávající správa sociálních vztahů ve většině podniků. Bilance pátého plánu pak vypadala takto:

⁹² Třebaže šlo o první pokus o prognózování, měl z dnešního pohledu tehdejší proces „destilace dat“ blízko spíše k věšteckému umění, neboť dobová úroveň výpočetní techniky a rozsah sledovaných statistických údajů neumožňovaly příliš hluboké analýzy. Na tehdejší dobu se však jednalo o převratnou metodu a první snahy o maximálně objektivní pozorování jakožto základ pro odhad dalšího vývoje.

⁹³ PONTIER, 1998

Tabulka 6 - Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů pátého plánu

Míra naplnění cílů pátého plánu	
HDP	101 %
Spotřeba domácností	98 %
Investice	100 %
Ceny	116 %

Zdroj: QUINET, 1990

3.2.3 Šestý plán: 1971 - 1975

Prioritou šestého plánu se stal rozvoj průmyslu, což znamenalo navázání na plán předchozí. Pod tlakem nadále se zostřující mezinárodní konkurence a prohlubující se světové dělby práce se plně projevila naléhavost restrukturalizace francouzského průmyslu. Strukturální aspekt se projevila také v dalších problematických či potenciálně problematických oblastech francouzského hospodářství, kterými byly:

- relativně vysoký podíl obyvatelstva pracujícího v zemědělství,
- potřeba zlepšení správy sociálních vztahů v podnicích (vedení, odbory, zaměstnanci různé minulosti a politického smýšlení – šlo ještě o důsledky poválečného znárodnění, které se mísily s ekonomickými problémy a s dopady pracovního nástupu generace baby-boomu),
- nedostatek bytů, který brzdil pracovní mobilitu.

Poprvé se objevila zmínka o „kolektivním účelu“, která rozšířila a posléze nahradila původní termín „kolektivní vybavení“. Kolektivní účel zahrnoval kromě vybavení také náklady na jeho provoz. Tato změna ilustruje hlavní změnu orientace francouzské hospodářské politiky – cílem už nebylo jen budování, ale také využití a rozvoj již vybudovaného.

Obavy ze sílící nezaměstnanosti a z případných sociálních následků, které by po zkušenostech z roku 1968 mohla nezaměstnanost způsobit, vedly navzdory inflačním rizikům k přijetí zvýšeného cíle růstu HDP. Šestý plán kombinoval ekonomické a sociální cíle, na jejichž formulaci se výrazně podepsal tehdejší prezident Georges Pompidou. Těmito cíli byly:

- silný růst,
- zahájení restrukturalizace průmyslu,
- nízká inflace,

- rychlejší růst v oblasti kolektivního vybavení než v produkci,
- zlepšení životních podmínek.

Počet cílů plánu se snížil, cíle se staly méně konkrétními (míra růstu „okolo 6 %“). Objevil se omezený počet tzv. „programů prioritních akcí“ (PAP – Programmes d’Action prioritaire), které se staly také rozpočtovými prioritami. Šestý plán usiloval o zdokonalení a další rozvoj působnosti regionů, a to pomocí tzv. Regionálních programů rozvoje a vybavení (PRDE).

Záměry VI. plánu překřížil v roce 1973 první ropný šok, který zapříčinil poloviční pokles růstu HDP v zemích OECD. Jeho následky se odrazily také v bilanci šestého plánu:

Tabulka 7 – Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů šestého plánu

Míra naplnění cílů šestého plánu	
HDP	83 %
Spotřeba domácností	96 %
Ceny	135 %

Zdroj: QUINET, 1990

Ropný šok a původní nadnesené růstové záměry pro období VI. plánu zapříčinily naplnění růstového cíle pouze z 83 %. I snížené tempo růstu však doprovázelo značné zvýšení cen. Relativní zachování úrovně spotřeby domácností bylo vykoupeno nízkou úrovní investic.

3.3 Plány krizové, 1976 - 1988

3.3.1 Sedmý plán: 1976 - 1980

Plánování plně pocítilo projevy rizik, které obnášely prognózy. Ačkoli předpovědi vývoje braly v úvahu široké spektrum faktorů vnitřního i vnějšího prostředí, ropné šoky a celkově destabilizované prostředí v návaznosti na krize z let 1973 a 1979 žádná z projekcí ani predikcí neodhadla. Francie trpěla zejména nárůstem cen ropy a oscilacemi kurzu dolaru, což v kontextu od počátku nevyváženého prostředí vedlo k posilování inflačních tlaků a k dalšímu zpomalování růstu. Přes nástrahy a nedostatky plánování založeného na prognózách zaznamenal plán posílení své pozice, a to díky přínosům, které znamenal pro organizaci a rozvoj uvnitř země.

Ve druhé polovině 70. let se plánování zaměřilo na vybrané ukazatele a zejména vybraná odvětví, která francouzská vláda považovala za nejperspektivnější: elektronika, telekomunikace, informatika, aeronautika, dobývání vesmíru a jaderná energie. Francie se také otevřela zahraničí, významně spolupracovala například s americkým lehkým průmyslem. Důraz byl kladen na kvalitativní cíle (například zlepšení životního prostředí, zvýšení kvality života), počet kvantitativních cílů byl výrazně snížen, navíc se od základů změnila povaha těchto cílů – namísto pevně stanoveného údaje byl cílový stav vymezen volnějším intervalem (růst HDP mezi 5,5 % a 6 % ročně). Kvantitativní cíle byly navíc do značné míry nahrazeny predikcemi a doplněny slovními doporučeními pro hospodářskou politiku, která mimo jiné zahrnovala podporu konkurenceschopnosti na světových trzích, aktivní cenovou politiku a přísnou měnovou politiku.

Záhy po schválení sedmého plánu si okolnosti vynutily přijetí dalšího přechodného „plánu“, označovaného jako Barreho plán⁹⁴. Tento původně krátkodobý plán měl čelit sílící inflaci prostřednictvím podpory růstu, ovšem jeho trvání a reálná povaha z něj učinily strukturální plán, jehož hlavním posláním bylo odstranit inflační tendence. Nastalé změny si v roce 1979 vyžádaly přizpůsobení sedmého plánu tak, aby byl v souladu s Barreho „plánem“, který tak vlastně nahradil plán původní. Hlavní změny se týkaly především energetické nezávislosti (spuštění programu budování jaderných elektráren) a zlepšení konkurenceschopnosti průmyslu (pokračující restrukturalizace, řešení přetrvávající finanční křehkosti francouzských podniků). V návaznosti na změny v plánu došlo k zatím největšímu odchýlení od původních cílových hodnot, jak je patrné z následující tabulky. Sedmý plán byl zároveň posledním plánem, který pokládal vyhodnocení naplnění kvantitativních cílů za velmi podstatné.

Tabulka 8 - Míra naplnění vybraných makroekonomických cílů sedmého plánu

Míra naplnění cílů sedmého plánu	
HDP	83 %
Spotřeba domácností	94 %
Celkové investice	78 %

Zdroj: QUINET, 1990

Nepředvídatelnost vývoje vnějšího prostředí se odrazila ve struktuře a způsobu využití státního rozpočtu. V plné míře došlo k využití programů prioritních akcí (PAP), které

⁹⁴ Raymond Barre ve své kariéře působil jako profesor hospodářské politiky (politické ekonomie), člen bruselské Komise a ministr zahraničního obchodu ve vládě J. Chiraca z roku 1976 (DUBY 2003).

byly navrženy již v rámci šestého plánu. Pro účely kolektivního vybavení bylo stanoveno 25 těchto PAP, které dohromady čítaly 110 miliard franků, rozdělených pro plnění konkrétních dílčích úkolů mezi jednotlivá ministerstva. Využití prostředků tímto způsobem zajistilo spolehlivé splnění této oblasti plánu a navodilo pozitivní dojem obezřetného a selektivního nakládání s veřejnými financemi.

Z hlediska regionalizace⁹⁵ se VII. plán odvíjel ve znamení větší svobody regionálních úřadů, které si mohly samy stanovit program vývoje a uspořádání, aniž by potřebovaly svolení státu; musely jen respektovat směry celonárodního plánu. Tento způsob však bohužel nezaznamenal přílišnou úspěšnost, těžko říci, zda vinou své nedokonalé propracovanosti, nebo vlivem vnějších šoků. Regionalizační úsilí však nepolevilo, naopak – rozkvět regionů byl na spadnutí.

3.3.2 Osmý plán (návrh): 1981 – 1985, resp. 1981 - 1983

Tehdejší vláda zavrhl program kvantitativního a dlouhodobějšího rázu. Na žádost komisaře pro plán vláda odstranila také veškeré centrální projekce, a tak byl návrh osmého plánu podložen pouze klouzavými projekcemi za jednotlivá odvětví. Kromě toho návrh nabízel alternativní scénáře, které vycházely z různých hypotéz vývoje mezinárodního prostředí. Z obav před opakováním neopatrných slibů à la VII. plán zcela vypustil číselně vyjádřené makroekonomické cíle, čímž aspiroval na nejselektivnější a nejvíce kvalitativní plán v historii. Na projektu se podíleli dva zahraniční experti, profesor Leontief⁹⁶ a Sir Andrew Shonfield, kteří přispěli k využití nového makroekonomického modelu DMS⁹⁷ jakožto nástroje k vyvinutí hospodářské politiky zaměřené na zaměstnanost, a to při respektování neovlivnitelných vnějších událostí a omezení. Přípravy plánu zvažovaly několik variant hospodářské politiky, které byly pečlivě studovány a simulovány za využití výpočetní techniky. Pierre Massé toto

⁹⁵ PONTIER 1998

⁹⁶ Leontief ve svých input-output modelech tak trochu navázal na F. Quesnaye a jeho „Tableau économique“, čímž se zajisté velmi přiblížil francouzskému způsobu uvažování a přístupu k analýzám.

⁹⁷ Francouzská verze modelu DMS (dynamický multisktorální model) čítá asi 1900 rovnic, z nichž 400 modeluje chování. Analogické modely dnes doporučují francouzští ekonomové rozvojovým zemím, například republice Togo, Pobřeží slonoviny a dalším bývalým francouzským koloniím.

propojení společenských cílů a počítače označil za „matematiku ve službách demokracie“⁹⁸.

Ke schválení a realizaci návrhu VIII. plánu však nikdy nedošlo, zůstalo jen u projektu, který překazily prezidentské volby. V roce 1981 se vlády chopila levice, která do politiky plánování vnesla některé změny. Předně vycházela z nemožnosti validních předpovědí v otevřené ekonomice - dosavadní metody určování míry růstu selhávaly v období krizí a tím pádem plán nedokázal stanovit cíle, kterým by vláda byla schopna dosáhnout. Stanovením pevných cílů by tudíž celá instituce plánování ztratila svůj *raison d'être*, což objektivně hrozilo od počátku 70. let.

Velkou většinu původního návrhu plánu nahradil historicky třetí dočasný plán, pokrývající roky 1982 a 1983. Dočasný plán se zrodil v rekordním čase – stačily letní prázdniny roku 1981 – a věrně kopíroval klíčové orientace hospodářské politiky, které levice hlásala ve svém volebním programu. Plán tak zahrnoval následující cíle:

- znárodňování,
- oživení ekonomické aktivity za účelem podpory zaměstnanosti,
- zlepšení sociálních aspektů - posílení systému sociální ochrany, zvýšení kvality života, podpora kulturních aktivit,
- rozvoj vzdělání, výzkumu a vývoje,
- zavedení nových forem pracovní doby.

Čistě kvalitativní cíle měly za úkol zvýšit spotřebu a tak napomoci v překonání inflace, k udržení vyrovnaného rozpočtu, k posílení růstu a ke snížení nezaměstnanosti.

Přechodný plán se podařilo velmi účinně uskutečnit jen co se týče splnění volebních slibů. Ekonomické dopady tohoto plánu byly naprosto neuspokojivé – aktivní politika veřejných výdajů sice povzbudila ekonomiku, zároveň však vzrostly ceny a prohloubil se deficit obchodní bilance.

Není bez zajímavosti, že v rámci sestavování plánu byl již poněkolkáté minimalizován proces projednávání zamýšlených opatření se zástupci podniků, odborů a samospráv, což

⁹⁸ MASSÉ 1991

na jednu stranu zrychlilo sestavení plánu, ale zároveň potvrdilo sílící etatizační trend. Zcela protichůdně tak působily pokračující regionalizační snahy. Zákonem z 29. července 1982 vznikl právní rámec pro přijímání regionálních plánů a pro uzavírání plánových smluv, tzv. „contrats de plan“, jakožto prostředků k uskutečnění regionálních programů. Regionální plán ze zákona "určuje střednědobé cíle ekonomického, společenského a kulturního vývoje regionu pro období uplatňování národního plánu"⁹⁹. Regionální program stanovuje i způsob, jakým má být naplňován: buď vlastními silami regionu, nebo cestou smlouvy se státem, s jinými regiony, departmenty, obcemi či městy, veřejnými či soukromými podniky a jakýmkoli právníckými osobami. Ze strany departmentů či obcí neexistuje právní nárok na kontrakt, ten vždy vyplývá ze společné vůle a předpokládá iniciativu ze strany regionu, může však být jak bilaterální, tak multilaterální. Ačkoli zákon dále označuje regionální plán za nositele předmětů smluv, první dvě generace regionálních plánů byly z důvodu otázky financování určovány širšími diskusemi o kontraktech.

3.3.3 Devátý plán: 1984 – 1988 (1986) a první generace plánových kontraktů 1984 - 1988

Dočasný plán z let 1982 – 1983 neměl předpokládaný úspěch. Ekonomika trpěla inflací a rostoucím rozpočtovým deficitem. Devátý plán zpřísnil rozpočtovou a měnovou politiku. V čele protiinflačních opatření stály snahy o zkrocení mzdových nákladů, což znamenalo udržení růstu čisté mzdy pod úrovní růstu produktivity. Podíl investic se měl vrátit na úroveň z první poloviny 70. let¹⁰⁰, což mělo přispět k dohnání technologické zaostalosti v konkurenčních odvětvích. Prioritou se stalo usměrnění finanční situace velkých podniků. Z pohledu měnové politiky došlo k prohlášení ve prospěch otevření hranic.

Dalším velkým úkolem byl boj s nezaměstnaností. Devátý plán v tomto ohledu přijal několik strukturálních opatření a definoval kvalitativní priority a cíle kulturní a sociální politiky. Byla jimi:

- výuka, vzdělávání a vzdělanost,

⁹⁹ PONTIER 1998

¹⁰⁰ Pro ilustraci: v letech 1974 – 1975 zaznamenal počet zaměstnanců v bankách, finančních institucích a pojišťovnách nárůst o 158 % (DUBY 2003).

- úprava pracovní doby,
- snížení nerovností.¹⁰¹

Pro uskutečnění těchto a dalších cílů devátý plán formuloval výše zmíněné prioritní prováděcí programy (PPE), prostředky k uskutečnění „velkých akcí“, které byly odvozeny od čistě ekonomických cílů, jako byla modernizace průmyslu nebo vyrovnaná obchodní bilance.

IX. plán byl sestaven zcela v souladu s odpovídajícím zákonem o plánu a o plánových kontraktech, reálně však jeho uskutečňování skončilo s politickými změnami v roce 1986, kdy se k vládě dostala pravice, která ihned zahájila rozsáhlou privatizaci a další liberalizaci, která postupuje v zásadě dodnes. Zákon z července 1986 předpokládal, že během pěti let bude privatizováno 65 průmyslových podniků a peněžních ústavů (privatizace většiny subjektů znárodněných v roce 1982 a některých z roku 1945).¹⁰²

Hodnocení splnění hospodářských cílů devátého plánu vyznělo následovně:

- dosažení míry inflace, která bude odpovídat průměru vybraných zemí západní Evropy, bylo splněno v roce 1997;
- dosažení míry růstu HDP, která bude o jeden procentní bod nad průměrem vybraných zemí OECD – do roku 1988 se rozdíl podařilo snížit, ale růst zůstal stále pod takto určeným průměrem;
- míra produktivních investic dosáhne do roku 1988 své úrovně z roku 1973, kdy činila 12 % - do roku 1988 vzrostla jen na 10 %;
- dosažení nejlepších výsledků v oblasti (ne)zaměstnanosti v rámci Evropského společenství – ve skutečnosti Francie stabilně dosahovala (jedených z) nejhorších výsledků.

Původně čtyřleté období devátého plánu se krylo s časovým horizontem první generace plánových kontraktů, v rámci níž uzavřel stát smlouvy se všemi regiony, dalších asi 600

¹⁰¹ Paralelu s cíli evropské sociální politiky po roce 1990 nastiňuje kapitola 6.

¹⁰² Privatizace byla sice přerušena v důsledku krachu na burze, k němuž došlo v říjnu 1987, avšak liberalizace pokračovala i za levicových vlád (1988 – 1993) a po roce 1993 probíhala bez přerušování, bez ohledu na politickou orientaci vlády. (DUBY 2003)

smluv bylo podepsáno mezi státem a menšími územními celky, zejména mezi departementy a městy. Několik smluv stát uzavřel také s národními podniky. Zatímco devátý plán jako takový skončil předčasně, celé vymezené období poněkud překvapivě přečkaly právě plánové smlouvy mezi státem a regiony a v menší míře také smlouvy mezi státem a znárodněnými podniky. Všechny kontrakty, které vydržely až do roku 1988, byly navíc patřičně a oboustranně splněny a jejich přijetí a zhodnocení vyznělo nečekaně úspěšně.

3.4 Plány strategické a rozvoj plánových kontraktů

3.4.1 Desátý plán: 1989 – 1992 a druhá generace plánových kontraktů 1989 - 1993

Desátý plán vstoupil do poměrně příznivé ekonomické situace – ukázalo se, že následky šoku na burze z října 1987 zdaleka nedosáhly pesimistických odhadů, navíc jak francouzská, tak světová ekonomika zažívala období růstu bez inflace. Přípravy plánu velmi ovlivnilo blížící se zavedení jednotného vnitřního trhu v roce 1993, který byl zřejmě jedním z faktorů, které podpořily aspekt strategie a selektivity v plánování konce 20. století. Francie se přiklonila k zachování novodobé tradice plánování i v podmínkách zvětšujícího se trhu, novým podmínkám však přizpůsobila metody, nástroje a procesy plánování. Počínaje osmým plánem došlo k „denumerizaci“ plánovaných cílů a vyzdvihování kvalitativních formulací. Změny v povaze plánování obstaraly plánům nový přívlastek: desátý plán zahájil éru plánů strategických¹⁰³, které méně předvídají a více stanovují soubor hlavních opatření, která je třeba v rámci plánu uskutečnit. Cíle desátého plánu také naznačily pokračující privatizační trend, započatý v roce 1986.

Klíčovou úlohou desátého plánu bylo znovudobytí vysoké úrovně zaměstnanosti, plán dále definoval dvě hlavní orientace, kterými byl růst konkurenceschopnosti a přizpůsobení se evropskému trhu. Dílčími cíli pro naplnění hlavního předsevzetí byly:

- úspěšná finanční integrace,
- příprava výrobního sektoru na zvýšenou konkurenci,
- revize efektivity veřejného sektoru a veřejných financí,
- pokračování v plánových kontraktech s národními podniky (souběžně s kontrakty s regiony).

¹⁰³ Jako strategické označují plány sami Francouzi.

V souladu s hlavní strategickou orientací desátý plán definoval ještě pět oblastí, na které bylo třeba se zaměřit. Byly jimi:

- výuka a vzdělávání,
- výzkum a konkurenceschopnost,
- solidarita,
- veřejné služby,
- územní rozvoj a „každodenní život“¹⁰⁴.

Tyto oblasti odpovídaly sektorům, které francouzská vláda považovala za klíčové. Pro každou z oblastí určil desátý plán vývojové orientace a cíle, kterých bylo relativně hodně a často byly vyjádřeny číselně, ale zároveň byly značně selektivní. Mezi nejdůležitější orientace a cíle patřily:

- stabilizace sociálních výdajů podniků,
- růst cen nižší nebo roven nejlepšímu evropskému výsledku,
- vyrovnaná obchodní bilance v roce 1992,
- růst investic dvakrát vyšší, než růst ekonomiky,
- růst veřejných výdajů dvakrát nižší, než růst ekonomiky,
- každoroční pokles rozpočtového deficitu.

Vedle těchto cílů plán zahrnoval pro klíčové oblasti i takové cíle, jako byla míra úspěšnosti u maturit v roce 1992, každoroční nárůst rozpočtu pro vzdělávání o 4 miliardy franků nebo zvýšení investic do výzkumu a vývoje na 3 % HDP. Tyto cíle byly sice vyjádřeny v číslech, ale jejich stěžejním posláním bylo podpořit formulaci a orientaci dlouhodobějšího záměru.

Desátý plán byl velmi ovlivněn mezinárodním vývojem. Původní horizont plánu, plánovaný na rok 1993, byl s ohledem na zavedení jednotného vnitřního trhu zkrácen do roku 1992. V plánu nechyběl ani náčrt evropské strategie a nástin politik, které měla Francie v Evropě obhajovat v oblasti sociální, monetární, kulturní, vědecké a

¹⁰⁴ „Vie quotidienne“ – pojem, zahrnující široké spektrum oblastí. Obecně jde o zpříjemnění života z pohledu prostředí (parky, kulturní zařízení, územní plány) a institucí (rozmístění úřadů, informační střediska).

technologické. Přípravy desátého plánu naznačují oboustranné ovlivňování Francie a Evropského společenství (ES), později Evropské unie (EU). Francie v desátém plánu značně vycházela z „evropského“ kontextu a dynamiky, současně zařadila přímo do plánu priority a politiky, které hodlá prosazovat v rámci ES/EU. Francouzská podkladová studie makroekonomických dopadů se opírala o scénář evropského prostředí, který sestavila Evropská komise pro období let 1988 až 1992. Další podklady pro desátý plán vznikaly za zapojení mnoha francouzských a evropských expertů:

- 1) pracovní skupina „Horizont 2000“ předložila ve zprávě „Vstoupit do 21. století“ (1988)¹⁰⁵ odhady budoucího vývoje v dlouhodobém horizontu,
- 2) střednědobé prognózy vývoje byly výsledkem činnosti pracovní skupiny „Ekonomické perspektivy“, která sestávala z různých veřejných a soukromých prognostických útvarů a institucí a ze zástupců Evropského společenství a OECD.

Jednání o konečné podobě se odehrávala v deseti „horizontálních“ komisích, rozšířených o evropské zástupce. Zásadním principem, který ovlivňoval veškeré přípravné práce plánu, zůstala soudržnost.

Na úrovni regionů se změnil způsob spolupráce – skončily prioritní prováděcí programy (PPE) a programy prioritních akcí (PAP), místo nich byla posílena spolupráce v kontraktační fázi, která zahrnovala finanční programování a podpisy smluv mezi státem a regiony. Směr plánu byl vytýčen pojmy strukturální povahy a kvalitativními cíli, mezi něž patřilo zejména zajištění vysoké míry zaměstnanosti, posílení sociální soudržnosti a přizpůsobení se evropskému trhu.

Druhou generaci plánových smluv z let 1989-1993 ovlivnily tři nové směrnice, podložené zkušenostmi z první generace plánů. Pro druhou generaci kontraktů tyto směrnice zajistily zkvalitnění výběrového procesu, zjednodušení uskutečňování smluv a rovnoměrnější rozprostření uzavřených kontraktů prostřednictvím posílení úlohy regionálních prefektů. Regiony zároveň začaly zpracovávat rozvojové studie se střednědobým a dlouhodobým horizontem. Financování plánových smluv zaznamenalo

¹⁰⁵ „Horizont 2000“, „Entrer dans le XXI^{ème} siècle“

oproti první generaci nárůst o 25 % (52 miliard franků pro státní rozpočet a 46 miliard pro regiony). Prioritní opatření státu upřednostňovaly dva typy regionů:

- regiony s problémy v souvislosti s restrukturalizací průmyslu (Lorraine, Champagne-Ardenes a celý sever)
- regiony s vysokým podílem zemědělství (Auvergne, Poitou-Charentes).

Francouzská veřejná správa a samospráva si začala uvědomovat účel a význam evaluace¹⁰⁶, jejíž užití v té době bylo vyvinutější a lépe vžité v anglosaských zemích. Takové zhodnocení poskytuje důležité informace pro posouzení veřejných politik, umožňuje efektivnější alokaci zdrojů a přehledně deleguje pravomoce. Dekret z 22. ledna 1990 uvedl, že evaluace umožní „prozkoumat, zda zapojené právní, administrativní či finanční prostředky zajistí účinky, očekávané od určité politiky, a zda bude dosaženo cílů, které jsou dané politice připisovány“¹⁰⁷. Tento dekret zároveň zavedl meziresortní evaluační komisi¹⁰⁸, jíž předsedá premiér, a Vědeckou evaluační radu¹⁰⁹, složenou z jedenácti nezávislých osobností, které jsou povinně konzultovány před započítím jakýchkoli studií, které by mohly být financovány z Národního rozvojového fondu evaluace¹¹⁰.

3.4.2 Jedenáctý plán: zamýšlené období 1993 – 1997 a třetí generace plánových kontraktů 1994 – 1998

Projekt jedenáctého plánu, připravený v roce 1992 koncertačními komisemi, nebyl schválen vládou, která vzešla z březnových parlamentních voleb v roce 1993. Nová vláda se přiklonila k realizaci vlastní vize hospodářské politiky prostřednictvím souboru pětiletých zákonů. Podle mnohých francouzských ekonomů a pozorovatelů se tak prohloubila krize plánování, ovšem časový rozměr pětiletých zákonů, jejich obsah a zejména spuštění další generace plánových kontraktů dokladovaly spíše než zánik

¹⁰⁶ Míňna evaluace ex ante; v českých podmínkách existuje pro účely ex ante evaluace v rámci přípravy na strukturální fondy (konkrétně na nastavení čerpání Evropského sociálního fondu) internetová stránka www.evaluaace.cz, kterou zřídil Národní vzdělávací fond (www.nvf.cz), zřízený MPSV a doposud pověřený mj. správou prostředků iniciativy EQUAL v ČR či programu Phare 2000 – Fondu rozvoje lidských zdrojů a přípravou na čerpání z evropských strukturálních fondů, konkrétně z evropského sociálního fondu.. Evaluace ex post bývá označována jako valorizace a také její význam roste ve francouzském i evropském kontextu.

¹⁰⁷ www.plan.gouv.fr

¹⁰⁸ Comité interministériel de l'évaluation - CIME

¹⁰⁹ Conseil scientifique de l'évaluation - CSE

¹¹⁰ Fonds national de développement de l'évaluation - FNDE

francouzského plánování pouze další vývoj a modernizaci jeho principů a metod, pokračující růst významu regionů a postupující decentralizaci a také širší uplatňování projektového financování.

Třetí generace plánových smluv pro období 1994 – 1998 vycházela z dílčích plánů a dokumentů. Plánový projekt „Université 2000“, připravovaný od roku 1991 za spolupráce všech úrovní územních celků, analyzoval rozvoj vyššího vzdělávání v jednotlivých regionech a nastavil tzv. programování¹¹¹ na období pěti let. Kromě naplnění svého primárního poslání posílila příprava tohoto dokumentu sladovací (koncertační) praktiky. Meziresortní výbor pro územní správu (Comité interministériel de l'aménagement du territoire, CIAT) v říjnu 1991 potvrdil další postup cestou plánových kontraktů a pověřila regionální prefekty přípravou dokumentů, které by popsaly způsoby uplatnění státní strategie v jednotlivých regionech. Tyto dokumenty následně sloužily jako vodítka pro náčrt rozpočtů jednotlivých ministerstev. Současně byli předsedové regionálních rad vyzváni k přípravě skutečných regionálních plánů prostřednictvím širokého projednávání se zástupci ekonomických a sociálních subjektů.

Celkově se stát na třetí generaci plánových kontraktů mezi státem a regiony angažoval částkou 67,5 miliard franků, což představovalo nárůst o 32 % oproti předchozí generaci. Spolu s podporou kontraktů mezi státem a městy a obcemi stát prostřednictvím dalších plánových kontraktů věnoval celkem 76 miliard franků na akce, které podporovaly rozvoj venkova, vzdělávání, výzkum, dopravní infrastrukturu a konkurenceschopnost. V rámci třetí generace kontraktů byl dotvořen a zaveden také systém evaluace plánových kontraktů a dále systém stanovování, sledování a hodnocení projektově specifických kritérií.

V polovině roku 1993 začaly přípravy návrhu zákona o územní správě a byla zahájena veřejná debata na toto téma. Plánové smlouvy byly označeny za přednostní nástroj územní správy – státní intervence se lišila podle ekonomické situace jednotlivých regionů, což vyjadřovalo princip solidarity mezi nestejně vyvinutými oblastmi. Koncem roku 1993 byl pařížský poslanec Jean de Gaulle pověřen premiérem Balladurem, aby zajistil zpracování reflexe na téma „Budoucnost plánu a místo plánování ve francouzské

¹¹¹ Programování pro účely využívání podpůrných fondů EU je analogií tohoto procesu.

společnosti¹¹². Výsledkem byla stejnojmenná zpráva, dokončená o rok později. Tato zpráva se snažila zodpovědět následující klíčové otázky, týkající se podstaty a další existence plánu¹¹²:

- Má „plánování po francouzsku ještě budoucnost?
- Může ještě plán hrát nějakou významnější roli v tržní ekonomice, která se čím dál více otevírá?
- Existuje pro plán místo ve společnosti, ve které je dosažení soudržnosti stále složitější?

Závěry zprávy byly jasné: plán již nemůže fungovat jako „anti-hazard“, jak jej chápal Pierre Massé, generální komisař pro plán v letech 1959 – 1966. Důvodem je nejistota a komplexnost, které charakterizují ekonomické a sociální prostředí na přelomu tisíciletí. Aby se Francie dokázala přizpůsobit současným podmínkám, potřebuje plán podle dotyčné zprávy podstoupit zásadní reformy, které musejí být vyzrálé a srozumitelné, aby byly přijatelné pro širokou veřejnost. Pokud dojde k dostatečným změnám, existuje pro plán místo i do budoucna.

3.4.3 Čtvrtá generace plánových kontraktů 2000 - 2006

Přípravu čtvrté generace plánových kontraktů mezi státem a regiony (Contrats de plan entre l'État et les régions, CPER) zahájila Jospinova vláda již v prosinci 1997, společně s ní si dala za úkol revizi zákonů ošetřujících územní uspořádání. Podstatným úkolem CPER bylo jejich časové krytí a obsahová příbuznost s obdobím strukturálních fondů. Francie tak usilovala nejen o pokračování vlastní decentralizace, ale zároveň se snažila o synchronizaci své vlastní hospodářské politiky s politikou Evropské unie, jejíž regionální aspekt zároveň Francie spoluvytvářela od konce 80. let.. Mezičasové bilancování je předpokládáno na konec roku 2003.

V průběhu roku 1998 vzniklo několik oběžníků, na jejichž základě byl sestaven dokument nazvaný "Strategie pro příští CPER". Rok 1999 probíhal ve znamení uzavírání smluv, ovšem díky nedoschváleným změnám v zákonech o územním uspořádání a o detailních finančních a právních vztazích mezi státem a regionem byly smlouvy opět

¹¹² www.plan.gouv.fr/publications/degaulle.htm

nedokonalé. Dobré úmysly vlády z roku 1997 a obrovské úsilí všech zúčastněných (departementálních a regionálních zastupitelstev, vlády, Parlamentu a Senátu) narazilo na náročnost schvalovacích procesů.

Čtvrtá generace CPER předpokládala sestavení "Regionálních schémat uspořádání a rozvoje území" (SRADT) za spolupráce regionů se státem, departementy, aglomeracemi, sídly s více než 2000 obyvateli a sídelními uskupeními, stejně tak jako s nejrůznějšími sdruženími a představiteli hospodářských a společenských činností. Jako podklady posloužily výzkumné analýzy území, kartografická dokumentace a regionální charta (společný projekt regionální rady a jejích partnerů). Tyto podklady musely být kompatibilní s již existujícím schématem kolektivních služeb.

„V kolika věcech se díváme, kam vlaje kouř, místo abychom se dívali, odkud vítr vane.“

Karel Čapek

4. Regiony

Kapitolu o vzniku a vývoji regionálního uspořádání ve Francii zařazují z důvodu lepšího pochopení historického, ekonomického, politického a sociálního kontextu francouzské decentralizace prostřednictvím regionalizace, které velmi ovlivnily směr, jakým se plánování začalo ubírat v náznacích od poloviny 60. let, reálně pak od roku 1982.

4.1. Vývoj regionů ve Francii¹¹³

4.1.1 Proč regiony

Oficiálně byly regiony zavedeny v roce 1972, mnoho z nich však existovalo již v roce 1952. Jak poznamenává burgundský profesor Pierre Bodineau¹¹⁴, nabízí se otázka, zda region není "prokletou institucí, která je nevyhnutelná z hlediska současného světového vývoje a zároveň zpochybněná jakobínskou Francií, dědičkou revolučních institucí". Výsledkem tohoto "střetu" jsou regiony staré teoreticky padesát let, právně třicet let, ovšem v praxi až donedávna poněkud ignorované. Dodnes se diskutuje o jejich potřebě, účelnosti a pravomocích. Zastánci decentralizace považují současný stav za politováníhodný a požadují přesunutí většího množství schvalovacích a rozhodovacích procesů na regiony, stoupenci centralistického státu naopak kritizují přílišný rozsah pravomocí, kterými regiony disponují na úkor departmentů a měst.

Dnešních 22 metropolitních regionů (Francie má ještě 4 zámořské) vychází z někdejších provincií; 17 z regionů bylo dokonce pojmenováno stejně nebo podobně, jako původní provincie. Francie však mohla vypadat úplně jinak.

Od konce 18. století až do počátku 60. let 20. století byla Francie unitárním centralistickým státem, který vznikl v průběhu staletí postupným "nabalováním" nových území, získaných většinou sňatkem nebo bojem. Co území, to nový zdroj daní pro centrální moc. Tato území se však často jazykově a kulturně odlišovala od centra a

113 BODINEAU 1995, BODINEAU 1994, BODINEAU, VEPREAU 1993

114 BODINEAU, VEPREAU 1993

navíc s počtem anektovaných území rostla vzdálenost z centra ke hranicím. Hrozily a také proběhly pokusy místních šlecht o osamostatnění, což v případě úspěchu znamenalo nižší příjmy do státní pokladny, proto centrální moc usilovně hledala způsob, jak pevně udržet otěže celého území ve svých rukou. Počínala si docela úspěšně. Francouzská revoluce rozptýlila šlechtu jako takovou, otázka územního uspořádání tím ale nezanikla. Naopak - bylo třeba zamezit tvoření větších správních území, která by v sobě opět skrývala nebezpečí nepokojů a odstředivých tendencí. Model nové Francie byl tedy jasný: vytvořit malé, přehledné celky, napojené přímo na centrální moc.

4.1.2 Porevoluční centralizace, aneb mocenský monopol

Revoluční separatisté se obávali "provinčního smýšlení", a tak v posedlosti po přehledném, jednotném, centrálně řízeném státě uvažovali dokonce o "rozřezání" Francie na krásně uniformní čtverce o straně 72 km. Existovaly sice i konzervativnější proudy – Mirabeau¹¹⁵ navrhoval zachování provincií a jejich hospodářských, společenských a kulturních hodnot – avšak únor 1790 přinesl konečné rozhodnutí: provincie byly, většinou necitlivě, rozděleny a přetvořeny na celkem 83 (posléze 90) netradičně pojmenovaných departementů, což podle oficiálních prohlášení podporovalo myšlenku rovného, bratrského rozdělení, z politického hlediska se jednalo čistě o preventivní opatření proti tvorbě velkých, tedy silných a centrální moci potenciálně nebezpečných uskupení. Stát zlepšil svoji akceschopnost a zrychlil svoji výkonnou moc: konstrukce departementů a umístění prefektur (a gendarmerií) se odvíjela od požadavku, aby gendarmerie mohla zasáhnout kdekoli do dvou dnů, tedy aby nejvzdálenější část departementu nebyla dál než dva dny jízdy na koni ze sídla prefekta, který byl telegraficky spojen s pařížskou centrálou.

Nutno poznamenat, že vymezení departementů bylo onoho roku 1790 natolik dokonalé, že se dochovalo prakticky beze změn do dnešních dnů. Vznik departementů zpřetrhal tradice mocenské, územní i kulturní. Departementy dostaly "neškodná" jména, inspirovaná místní fyzickou geografí - nejčastěji nesly jméno blízké řeky nebo pohoří. Napoleon centralizaci ještě zdokonalil v přesvědčení, že pouze v jednotném státě je síla.

¹¹⁵ Victor Riqueti, marquis de Mirabeau, francouzský ekonom, žák F. Quesnaye. Jeho syn Honoré-Gabriel byl jedním z předních představitelů francouzské revoluce. Nakonec byl ale obviněn ze spolupráce s královským dvorem.

4.1.3 Od osamělých intelektuálů k Regionalistickému hnutí

Postupem času se tu a tam začaly objevovat decentralizační myšlenkové proudy. První z nich, řekněme racionální a vědecký, vycházel z fyzické geografie Francie - Omalius d'Halloy navrhl v roce 1818 vytvoření sedmi "přirozených" regionů, jiní dospěli k počtu 13, 16, 17, 19 či 21 regionů. Druhý proud měl spíše kulturní, tradicionalistický a snad i sentimentální podtext - o svrchovanost se začala hlásit zejména Bretaň a vlámský Pas-de-Calais.

V roce 1901 založil mladý profesor Jean Charles-Brun Francouzskou regionalistickou federaci, uskupení, které prostřednictvím časopisu a veřejných přednášek propagovalo změnu územního zřízení ve prospěch zavedení regionů. Federace se od počátku označovala za apolitickou, což ale v důsledku snižovalo její akceschopnost. Hnutí tak zůstalo intelektuální záležitostí, drtivá většina politiků i nadále byla zarytými centralisty.

V roce 1913 stanovil Charles-Brun kritéria pro co nejpřirozenější přechod na regionální uspořádání, které by mělo šanci být všeobecně dobrovolně přijato a poté právně ukotveno. Byly to:

- historická, geografická a ekonomická homogenita,
- dostatečný potenciál pro skutečnou hospodářskou autonomii,
- existence známé regionální metropole,
- dostatek obyvatelstva,
- respektování určité harmonie mezi regiony.

Regionalistické počiny neustále narážely na odpor, a to dokonce odpor dvojité. O své úřady se totiž báli jak prefekti, tak někteří volení političtí zástupci.

4.1.4 Reforma státního uspořádání

Hospodářská krize z 30. let 20. století, která odhalila neschopnost velkých (státních) institucí odpovídat místním hospodářským a sociálním potřebám, vyústila ve vytvoření Technické komise pro státní reformu, která v roce 1934 navrhla rozdělení Francie na 26 regionů. Zákon z roku 1938 ustavil 19 regionů, uspořádaných kolem tzv. administrativního centra.

Vichystický režim zamýšlel přechod k autoritativnímu státu, ovšem při zachování provinciálních tradic. Takové uspořádání mělo posílit, zrychlit a zlepšit působení státní moci na celém území Francie. Naléhavost válečných problémů ale způsobila, že vláda delegovala na prefekty ještě větší pravomoci. Byli ustanoveni také regionální prefekti, ale výkon státní moci se tím spíš ztížil: prefekti nerespektovali hierarchii a kritizovali narušení rozhodovacích procesů, regionální prefekti navíc nebyli voleni, ale dosazováni... Zkrátka systém nefungoval. Vichystické regiony zůstaly jen na papíře.

Po osvobození situace vyžadovala pevnou ruku. Zákon z ledna 1944 ustavil 18 regionálních komisařů, kteří měli velké pravomoci (odvolat nařízení a funkcionáře, zablokovat bankovní účty, zajistit majetek i osoby) a požívali obrovské důvěry samotného de Gaulla. Prefekti ale brojili proti tomu, aby regionální komisař dosazený shora disponoval většími pravomocemi, než prefekt zvolený lidem. Senátor Maurice Thorez sklidil roku 1945 sněmovní potlesk za zvolání "je třeba odstranit region"¹¹⁶.

4.2 Regionalizace po II. světové válce¹⁷

4.2.1 Indikativní plánování a regiony

Sledování vytyčených směrů od počátku vyžadovalo dobrou koordinaci prací mezi departementy: opravovaly se budovy, cesty, přesouvaly se obrovské objemy materiálu, stavěly se továrny. Z prefektů a zástupců podniků tak spontánně vznikly určité oblastní organizační skupiny, které dbaly na optimální průběh obnovy země. Čtvrtý plán (1962-1965) konstatoval ekonomicko-geografické nevyrovnanosti a potřebu "menších" politik, které by lépe řešily nesnáze v daném kraji. Postupně vznikaly různé delegace, přidružené orgány a komise, průlomem pak bylo sestavení dobrovolné Poradní hospodářské a sociální komise (Commission de conseil économique et social, CCES) v roce 1963, (oficiálně byla CCES uznaná až dekretem z roku 1967). Tato komise čítala šedesát členů, kterými byli zástupci výkonných a poradních orgánů, členové vedení velkých podniků, odboráři, podnikatelé, vzdělanci a různé významné osobnosti. Dalšími regionálními institucemi, které však měly také jen poradní úlohu, byly Komise pro

¹¹⁶ BODINEAU 1995

¹¹⁷ BODINEAU 1995, BODINEAU 1994, BODINEAU, VEPREAU 1993, LA DÉCOUVERTE 1996, LE MONDE 1999, POUVOIRS LOCAUX 1999

regionální hospodářský rozvoj (Commissions de développement économique régional, CODER). Vznikly dekretem z roku 1964 a podobně jako CCS, i CODER sestávaly kromě zástupců místních samospráv ještě z představitelů různých odvětví a oborů a z odborníků.

4.2.2 Referendum

Referendum z roku 1969 odmítlo projekt, který měl prohloubit a kodifikovat pravomoci tehdejšího CCES, ovšem již pod názvem Regionální rada (Conseil régional, CR). Proti se vyslovilo 53,17 % hlasujících, což představovalo 41,67 % oprávněných voličů. Víc než nechuť občanů k regionům se na neúspěchu referenda nejspíš podílela nespokojenost s plánovanými změnami v Senátu a mírně zdlouhavé působení stárnoucího generála de Gaulla ve vysoké politice. Období let 1972 až 1982 se neslo ve znamení politické propagace regionů. Prezident Georges Pompidou počátkem 70. let prohlásil: "Vytvoříme regiony, aniž bychom rozebrali Francii."¹¹⁸ Roku 1972 schválil Senát zákon o regionech, který však nabyl účinnost až roku 1974. Šlo o kompromis: právně se jednalo o územně vázané veřejné zřízení, sdružující departementy, které "přispívají k hospodářskému rozvoji". Práva takto vymezené entity však byla velmi malá a vcelku bezvýznamná. Co se příjmů týkalo, situace byla obdobná: region vybíral poplatky z řidičských průkazů, směl zpoplatňovat některá další úřední osvědčení a stanovit místní daň, to vše ale do maximální výše 25 FRF na obyvatele a rok. Tento strop se do roku 1981 posunul na „plných“ 68 FRF, což ve spojení s omezenými pravomocemi předurčovalo i význam regionů.

4.2.3 Nové regionální instituce

Regionální rady byly ustaveny v roce 1969 a až do roku 1982 měly ze zákona pouze poradní status "ve věcech rozvoje uspořádání regionu"¹¹⁹. Regionální rady reprezentovaly zájmy regionu.

Regionální prefekti získali v roce 1969 poněkud významnější postavení: stali se vykonavateli rozhodnutí Regionálních rad, svolávali zasedání, zajišťovali jejich průběh a dohlíželi na plnění rozpočtu. Regionální prefekti reprezentují stát a mají výkonnou moc.

¹¹⁸BODINEAU, VEPREAUX 1993

¹¹⁹BODINEAU 1995

Regionální hospodářské a sociální rady vznikly v roce 1969 jako poradní orgány Regionálních rad. Byly regionální analogií centrální Hospodářské a sociální rady (Conseil économique et social, CES)

4.3 Reálná decentralizace - regionalizace

4.3.1 Změny z roku 1982 – k „de iure“ přibylo i „de facto“

Zákon z 2. března 1982 byl zlomovým počinem v historii francouzské regionalizace. Návrhy proregionálních politických představitelů prošly plamennými parlamentními diskusemi, výsledkem bylo nastoupení trendu osamostatňování regionů ze státní kolébky. V roce 1983 vyšel další zákon, který umožnil postupný převod mnoha pravomocí ze státu na regiony a stanovil pro to jasné podmínky: převod pravomocí musel být doprovázen finančním vyrovnáním, nebo poskytnutím administrativních služeb. Region měl zejména zajišťovat odbornou přípravu a školení, spravovat lycea a zemědělské střední školy, a přitom udržet svoji tradiční poradní úlohu v plánování, správě území a v hospodářském rozvoji. Všeobecné přímé volby regionálních radních, které byly nutnou podmínkou pro přístup k výhodám plynoucím ze samostatnosti, proběhly až v roce 1986, takže plných fiskálních výhod se regiony dočkaly až v roce 1987.

Změnilo se i složení regionální hospodářské a sociální rady (CESR):

- 35 % tvořili zástupci továren a nezávislých činností,
- 35 % byli zástupci odborových organizací a zaměstnanců,
- 25 % byli zástupci oblastí veřejného života - vzdělávání, sociální pracovníci, úředníci, kultura,
- 5 % kvalifikovaných osobností jmenoval premiér,

Tehdejší CESR volil svého předsedu a výbor na tři roky. Zasedání CESR se svolávalo ve třech případech:

- 1) Povinně se CESR musela sejít při projednávání dokumentů, které souvisely s realizací národního plánu v rámci regionu. Dále se CESR scházel při vytyčování hlavních směrů rozpočtového financování a při určování základní odvětvové orientace.

- 2) Předseda regionální rady svolával CESR pro projednání jakéhokoli projektu ekonomického, sociálního nebo kulturního charakteru.
- 3) CESR se svolávala sama při vyskytnutí jakéhokoli případu, který se týkal kompetencí regionu.

4.3.2 Výjimky potvrzující pravidla

Korsika, neklidný středomořský ostrov, získala zákonem z roku 1982 zvláštní postavení a stala se tak jistým decentralizačním předvojem, když regionální radní bylo na Korsice možno volit ve všeobecných volbách už ve stejném roce (dělo se tak samozřejmě s centrální finanční pomocí).

Zámořských území se týkala jiná kuriozita: když neprošel zákon, který umožňoval zvolení jediného shromáždění, některé ostrovy, které sestávaly z jediného departementu, si k dosavadnímu prefektovi a jeho generální radě pořídily ještě regionální radní.

4.3.3 První volební období 1986 - 1992

První všeobecné regionální volby se konaly roku 1986 společně s volbami do Národního sněmu. Výsledek těchto regionálních voleb byl následující:

RPR-UDF (republikáni) 41,08 % hlasů, ostatní pravice 3,52 %; PS (socialisté) 29,88 %; PC (komunisté) 10,21 %; proporcčně pak i FN (silně pravicová národní fronta) 9,69 % a zelení 2,35 %. Levicové vedení se udrželo jen ve dvou regionech: Nord-Pas-de-Calais a Limousin, ovšem vytvoření většinové pravicové koalice v pěti regionech umožnilo zastoupení Národní fronty (FN), politického uskupení, které velká část Francie označovala za extremistické, zhoubně ultrapravicové, xenofobní až rasistické.

Šestiletý mandát dal regionálním vedením čas i prostor na přípravu kroků, směřujících k odpoutání regionů od centrálního vedení, a ke spolupráci na přípravě "smluv v rámci plánu mezi státem a regionem" (contrats de plan État-région, CPER) na plánovací období 1989 - 1993. Mezi lety 1986 a 1992 vzrostly výdaje regionů o 18 %, ostatní kolektivity zaznamenaly nárůst výdajů méně než poloviční. Investice směřovaly zejména do výstavby (správních) budov, částečně pak do životního prostředí a do vyššího vzdělávání.

Pro decentralizaci byl nejpodstatnějším z celého volebního období poslední rok¹²⁰, kdy pod Rocardovou vládou vznikly a následně byly schváleny zákony, které přisoudily regionům značné pravomoce, zavedly spravedlivější schéma regionální rady, usnadnily přeshraniční spolupráci mezi sousedními regiony a v neposlední řadě zvýšily počet regionálních radních v reakci na výsledky sčítání lidu z roku 1990.

Tabulka 9 - Regionální radní podle zaměstnání v letech 1991 - 1992

	Procentní zastoupení
Funkcionáři celkem	27,9
Svobodná povolání	19,9
Zaměstnanci soukromého sektoru	16,9
Důchodci	13,6
Zemědělci	6,3

Zdroj: BODINEAU 1994

Tabulka 10 - Regionální radní podle věku v letech 1991 - 1992

	Procentní zastoupení
Méně než 40 let	4,7
40 až 59 let	63,6
60 až 69 let	24,1
70 let a víc	7,6

Zdroj: BODINEAU 1994

Tabulka 11 - Regionální radní podle pohlaví v letech 1991 - 1992

	Procentní zastoupení
Ženy	10,5
Muži	89,5

Zdroj: BODINEAU 1994

4.3.4 Druhé volební období 1992 - 1998

Poměrný volební systém opět způsobil, že předsedové regionálních rad v mnoha případech nedisponovali jasnou většinou, a schvalování rozpočtu se proto protahovalo. Všeobecně však politické „zabarvení“ regionů odpovídalo zbarvení vládnímu. První roky tohoto volebního období bylo prakticky veškeré úsilí věnováno uzavírání kontraktů v rámci plánu, což bylo doprovázeno mnoha projevy nespokojenosti.

¹²⁰ BODINEAU, VEPREUX 1993

V roce 1993 vyvolal tehdejší ministr vnitra a územního uspořádání Charles Pasqua (posléze senátor a předseda regionální rady Hauts-de-Seine) diskusi o budoucnosti regionů, zaměřenou zejména na jejich funkci, význam a roli v evropském kontextu. Zdrojem jeho starostí byly také rostoucí finanční úniky na místní úrovni.

Posun od centralistické Francie k Francii regionů byl obrovský – regiony jsou nyní pevně právně zakotveny a pozvolna roste i objem prostředků, kterým disponují.¹²¹

4.3.6 Regiony a Evropská unie

Čtvrtá kapitola může působit v kontextu práce, předkládané v rámci studia ekonomie, jako poněkud exotický exkurs. Po pečlivém zvážení všech pro a proti jsem však nakonec přistoupila k jejímu zařazení. Zásadní pohnutkou byla snaha o shromáždění dostatečně ilustrativního materiálu, který by osvětlil dlouhou a ne vždy přesvědčivě postupující cestu francouzské regionalizace, která zásadně ovlivnila hospodářskopolitický vývoj Francie a která se prostřednictvím role Francie při směřování k Evropské unii stala do určité míry také inspirací pro hospodářskopolitickou koncepci Evropské unie (i když i v tomto případě šlo o velmi rozporuplný vztah). Francouzský vliv nezapírá ani běžně užívaná zkratka NUTS (La nomenclature des unités territoriales statistiques), kterou roku 1988 zavedl Eurostat, aby mohl pracovat s koherentním¹²² územním členěním. Schéma NUTS je zároveň od roku 1988 využíváno pro účely využití strukturálních fondů.

Současná Evropská unie (EU15) je rozčleněna na pět úrovní NUTS 1-5¹²³:

- **78 celků úrovně NUTS 1**, kterými jsou například německé „Länder“, belgické regiony, Dánsko, Švédsko, Irsko, Anglie, Skotsko, francouzské ZEAT (Zones d'étude d'aménagement du territoire) a další velké regionální celky,
- **210 celků úrovně NUTS 2**¹²⁴, kterými jsou například autonomní celky ve Španělsku, *francouzské regiony*, belgické a nizozemské provincie, italské regiony, rakouské „Länder“, německé „Regierungsbezirke“ apod.,

- **1093 celků úrovně NUTS 3**, což jsou například řecké „nomoi“, finské „maakunnat“, švédské „län“, německé „Kreise“, španělské a italské provincie, *francouzské departementy* apod,
- **1029 celků úrovně NUTS 4**, které jsou pouze ve Finsku, Řecku, Irsku, Lucembursku, Portugalsku a Velké Británii),
- **98433 celků úrovně NUTS 5**, což jsou německé Gemeiden, francouzské communes, španělské municipios či britské wards.

Někdy se používá ještě úroveň NUTS 0, která odpovídá jednotlivým zemím.

Po rozšíření Evropské unie v roce 2004 (EU15 + CC10) bude regionální struktura vypadat následovně:

- **78 + 10 = 80 celků úrovně NUTS 1** (ČR: Česká republika),
- **210 + 35 = 246 celků úrovně NUTS 2** (ČR: regiony soudržnosti),
- **1093 + 120 = 1213 celků úrovně NUTS 3** (ČR: kraje),
- **1029 + 855 = 1884 celků úrovně NUTS 4**¹²⁵ (ČR: okresy),
- **98433 + 16723 = 115 156 celků úrovně NUTS 5** (ČR: obce).

¹²¹ Podrobnosti o francouzských regionech obsahuje tabulka „Francouzské regiony konce 20. století“ v příloze č. 3.

¹²² Ve skutečnosti charakterizuje regiony NUTS obrovská rozmanitost v nejrůznějších parametrech.

¹²³ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm - údaje o počtu NUTS se mění v návaznosti na změny v územním uspořádání jednotlivých zemí.

¹²⁴ NUTS v ČR: NUTS 1 = Česká republika, NUTS 3 = kraj, NUTS 4 byly okresy a NUTS 5 jsou obce. Ačkoli prošla ČR územněsprávní reformou v době, kdy byla předvstupní jednání v plném proudu, regiony úrovně NUTS 2 nebyly vytvořeny; vymezil je až zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje, s účinností od 1.1.2001 ve vazbě na vznik krajských samospráv. NUTS 2 jsou v ČR definovány pouze jako regiony soudržnosti pro potřeby spojené s koordinací a realizací politik EU (např. Severovýchod, Moravskoslezsko apod.). I to je důkaz nesnadného údělu regionalizace.

¹²⁵ NUTS 4 nejsou definovány ve všech stávajících zemích EU 15

„Lidé jsou nezbytní pro změnu, instituce pro to, aby změna nadále žila.“

Jean Monnet

5. Francouzské indikativní plánování jako inspirace pro instituce a politiky EU

Původním záměrem této části práce bylo podrobnější sledování francouzských vlivů na budování dnešní Evropské unie, jejích institucí a politik. Při studiu této problematiky jsem však zjistila, že opravdu komplexní rozbor představuje téma pro samostatnou studii. Proto se v první části kapitoly omezují na zdůraznění „evropských“ událostí, které byly personálně propojeny s osobnostmi, jež se podílely na francouzské hospodářské politice, a v druhé části kapitoly se zaměřuji na konkrétní analogie, které lze nalézt v novějších trendech francouzského plánování a ve způsobu, jakým mají být zajištěny a rozdělovány prostředky z Evropského sociálního fondu v České republice.

5.1 Vybrané vlivy Francie na vývoj EU

Motivace Francouzů podporovat evropskou integraci byla více než zřejmá¹²⁶. Tři generace Francouzů zažily útok ze strany Německa v letech 1870, 1914 a 1940. Nadále existoval strach ze síly německého vojska a jeho těžkého průmyslu. Robert Schuman a Jean Monnet se domnívali, že pokud se podaří hospodářsky vyspělé Německo začlenit do nadnárodního společenství, ve kterém politicky opět získá úctyhodné postavení a přitom se bude chovat zodpovědně, bude to v nejlepším francouzském zájmu. První ministr zahraničních věcí čtvrté republiky Robert Schuman inicioval deklarací z 9. května 1950 vznik Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO)¹²⁷ a Francie se rovněž stala 25. března 1957 zakládajícím členem Evropského hospodářského společenství (EHS). V roce 1951 se tak zrodilo Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO) – propojení základních průmyslových odvětví a vytvoření tak silných vzájemných závislostí, které

¹²⁶ www.euroskop.cz

¹²⁷ Communauté européenne du charbon et de l'acier, CECA

prakticky znemožnily oddělení obou ekonomik.¹²⁸ (Francie také stála 4. dubna 1949 u zrodu NATO¹²⁹.)

Francie hrála důležitou roli i při přípravě evropské hospodářské a měnové unie. Od vrcholného setkání v Haagu v prosinci 1969 uvažoval Georges Pompidou o hospodářské a měnové unii jako o protislužbě za svůj souhlas s přistoupením Velké Británie k Evropskému společenství.¹³⁰ Robert Marjolin, generální sekretář Rady ministrů v letech 1948 – 1955 a vedoucí francouzské delegace na jednáních v Římě v roce 1957, doporučoval v roce 1975, aby byly prostřednictvím regionálního rozvoje a finanční spolupráce připraveny základy unie, která si tak jako tak vyžádá hlubokou a téměř okamžitou transformaci, doprovázenou nastolením skutečně evropské moci¹³¹. V roce 1977 d'Estaing a Schmidt zahájili (s podporou tehdejšího britského předsedy Evropské komise Royem Jenkinsem) projekt evropské měnové unie (EMU)¹³². V té době byl místopředsedou Evropské komise Francouz Francois-Xavier Ortoli, který předtím v letech 1966 – 1967 zastával ve Francii post generálního komisaře pro plán. Ortoli v Evropské komisi prosazoval hospodářskou unii, která by zahrnovala bezbariérový společný trh, restrukturalizaci průmyslu a zahájení společné sociální, regionální a energetické politiky. Za tímto účelem a na Ortoliho popud pak Evropská komise v březnu 1978 sestavila akční plán¹³³.

Od roku 1974 naléhal prezident Valéry Giscard d'Estaing na vytvoření Evropské rady, periodických setkání na úrovni hlav států a předsedů vlád, jež měla dávat impulsy k výstavbě Evropy, řešit její palčivé a závažné otázky a jednomyslně zaujímat veřejné postoje ve jménu politické spolupráce, zahájené počátkem 70. let ministry zahraničních věcí.¹³⁴ Evropská rada byla vytvořena v roce 1975, sdružuje hlavy států a vlád a přijímá významná strategická rozhodnutí.

¹²⁸ DUBY 2003

¹²⁹ Ovšem národně smýšlející generál de Gaulle v roce 1966 dokonce nařídil, aby Francie z vojenských struktur NATO vystoupila. Vrchní velitelství NATO bylo vyhoštěno z Paříže a zabydlelo se v "dočasném" sídle v Bruselu, kde sídlí dodnes.

¹³⁰ DUBY 2003

¹³¹ GERBET 1983

¹³² www.euroskop.cz

¹³³ GERBET 1983

¹³⁴ DUBY 2003

Velmi podobné jsou pozice a role francouzské Ekonomické a sociální rady (Conseil économique et social, CES) a evropského Hospodářského a sociálního výboru (ve francouzštině Comité économique et social, CES). Obě instituce mají poradní úlohu, velmi podobné je jejich vnitřní uspořádání. Zatímco kořeny francouzské CES sahají daleko před Velkou francouzskou revolucí v roce 1789, evropský CES vznikl na základě Římské smlouvy v roce 1957. Podle ní Hospodářská a sociální rada vytváří prostor pro dialog a je institucionální platformou, která umožňuje aktérům hospodářského a společenského života být nedílnou součástí procesu komunitárního rozhodování.¹³⁵ Evropský CES se podílí na určování a uskutečňování politik EU. Působnost evropského CES nově zakotvila Maastrichtská smlouva v roce 1993, Amsterdamská smlouva z roku 1997 pak rozšířila jeho působnost v oblasti sociálních otázek a ještě zvýšila jeho rozpočtovou a administrativní nezávislost na Evropské radě.

5.2 Strategické a decentralizované indikativní plány vs. evropské strukturální fondy

Mnohé z principů financování prostřednictvím podpůrných evropských fondů připomínají principy francouzského indikativního plánování, zejména současné strategické a decentralizované plány a financování prostřednictvím projektů. Analogické je přitom několikvrstevné pojetí cílů (opatření, akce), cílových skupin a oblastí, evaluace ex ante a ex post (nebo valorizace), zpracování podkladových dokumentů (Rozvojové plány, Operační programy, Vize ČR, různé studie, zprávy a evaluace), a to ve spolupráci resortů, sociálních partnerů, zástupců krajů, měst a obcí a různých expertů.

Zejména proces evaluace¹³⁶ místních politik v rámci přípravy na strukturální fondy (například pro nastavení čerpání Evropského sociálního fondu) se velmi podobá procesu evaluace francouzské regionální politiky. Kromě této evaluace ex ante existuje ještě evaluace ex post, která bývá označována jako valorizace. Evaluace ex post zahrnuje zhodnocení realizovaných politik, programů či projektů a většinou kombinuje formu písemnou (zpráva, kompendium, soupis „dobrých praktik“) a kontaktní (semináře,

¹³⁵ www.ces.eu.int

¹³⁶ Evaluaci v českých podmínkách dokumentuje například internetová stránka www.evaluace.cz, kterou zřídil Národní vzdělávací fond (NVF), zřízený MPSV. NVF byl doposud pověřen mj. správou prostředků iniciativy EQUAL v ČR či programu Phare 2000 – Fondu rozvoje lidských zdrojů, nyní je pověřen přípravou na čerpání z evropských strukturálních fondů, konkrétně z evropského sociálního fondu.

konference, sdílení zkušeností). Evaluaci převzala Francie od anglosaských zemí a podle vlastního hodnocení pozdě¹³⁷ (koncem 80. let), o to razantněji ji však prosazovala doma i v rámci Evropské unie. Evaluace ve francouzském pojetí je však zasazena mezi prvky indikativního plánování, mezi něž patří předvídání vývoje, stanovení „vícevrstevných“ priorit a cílů, zapojení politiků i odborníků či sladování dílčích zájmů a cílů.

5.2.1 Evropské strukturální fondy¹³⁸

Evropská komise stanovila kritéria pro poskytování pomoci jednotlivým regionům (NUTS II) prostřednictvím strukturálních fondů a stanovila typy opatření (CÍLE), podle nichž se postupuje. Pro financování strukturální politiky byly v rámci EU vytvořeny čtyři Strukturální fondy:

- **Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)** je určen pro financování Cíle 1 a Cíle 2, tj. Věcně je určen pro investice do infrastruktury, pomoc malým a středním podnikům, a další iniciativy, které vedou ke vzniku nových pracovních míst. Má přiděleny prostředky ve výši asi 64% celkového objemu strukturálních fondů.
- **Evropský sociální fond (ESF)** je finančním nástrojem pro ovlivňování politiky zaměstnanosti. Z něj jsou čerpány prostředky na rozvoj lidských zdrojů a iniciativy související se vzděláním, výchovou a rekvalifikací. Z ESF je možné čerpat prostředky v rámci všech tří cílů. Týká se tedy i Prahy. Prostředky jsou ve výši asi 23% celkového objemu strukturálních fondů.
- **Evropský zemědělský řídicí a garanční fond (EAGGF)** je určen jednak na podporu zemědělství a venkovských oblastí, jednak odpovídá za podporu zemědělských produktů. Je určen pro Cíl 1 a Cíl 2. Má přiděleny prostředky ve výši asi 11% celkového objemu strukturálních fondů.
- **Finanční nástroj pro řízení rybolovu (FIFG)** má za úkol pomáhat restrukturalizaci evropského rybolovu. Pro ČR má velmi malý význam. Prostředky má přiděleny ve výši 2% celkového objemu strukturálních fondů.

¹³⁷ www.evaluation.gouv.fr

¹³⁸ www.evropska-unie.cz

V programovém období 1994-1999 existovalo pro Strukturální fondy šest intervenčních cílů (v závorkách je uvedeno zařazení cílů v programovém období 2000 – 2006, pro které byl počet cílů redukován na tři):

- **Cíl 1:** Podpora rozvoje a strukturálních změn v zaostávajících regionech
- **Cíl 2:** Přeměna regionů, hraničních regionů nebo částí regionů těžce postižených úpadkem průmyslu
- **Cíl 3:** Boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti a usnadnění přístupu na trh práce osobám mladým a osobám ohroženým exkluzí
- **Cíl 4:** Usnadnění adaptace pracovních sil na průmyslové změny a na vývoj výrobních systémů *(nyní v Cíli 3 nebo 1)*
- **Cíl 5a:** Urychlení adaptace zemědělských struktur v rámci reformy Společné zemědělské politiky *(nyní v Cíli 2)*
- **Cíl 5b:** Podpora rozvoje venkova v perspektivě reformy Společné zemědělské politiky *(nyní v Cíli 2)*
- **Cíl 6:** Zohlednění specifických problémů málo obydlených arktických regionů *(nyní v Cíli 2)*

Určení intervenčních cílů v programovém období 2000-2006 je následující:

- **Cíl 1** je určen pro regiony s HDP na obyvatele nižším než je 75% průměru EU. Sem budou zařazeny po vstupu do EU všechny regiony České republiky kromě Prahy. Do nich bude směřována maximální finanční pomoc.
- **Cíl 2** je určen pro regiony, které jsou v průběhu větší ekonomické a sociální restrukturalizace.
- **Cíl 3** je určen všem kromě Cílů 1,2 a je zaměřen na podporu vzdělávání, boj s nezaměstnaností a sociální diskriminací. Čerpat podle tohoto cíle bude moci Praha.

Česká republika se na čerpání strukturálních fondů připravuje již delší dobu. Organizačně se na ně připravují zejména ministerstva (MMR, MPO, MŽP, MPSV, MD, MZe), avšak sestavování podkladových a evaluačních dokumentů se podílí mnoho dalších institucí (státní i soukromé poradenské agentury, komory, nejrůznější experti a expertní skupiny a další organizace). Aby mohly být strukturální fondy čerpány ihned po vstupu do EU, musí ministerstva vytvořit organizační předpoklady (strukturu na

ministerstvu a implementační agenturu) a obsahové předpoklady (zpracování plánů rozvoje tzv. Sektorových operačních programů (SOP). Vedle ministerstev budou příjemcem podpory i jednotlivé regiony na úrovni NUTS II. Proto má MMR za úkol zajistit i zpracování tzv. Společného regionálního operačního programu (SROP), kde se promítnou rozvojové potřeby regionů. Sektorové operační programy a Společný regionální operační program vymezí, jakým způsobem budou využívány strukturální fondy. Aby mohla čerpat prostředky z ESF i Praha, musela vytvořit Jednotný programový dokument Praha.

Všechny plány musí být schváleny v Bruselu a musí vycházet z Národního rozvojového plánu 2004 – 2006. Pouze podle těchto plánů pak budou moci být prostředky ze strukturálních fondů čerpány.

5.2.2 Přínosy a rizika realizace opatření v rámci cílů – příklad ČR

Struktura a náplň přípravných prací pro čerpání strukturálních fondů v ČR velmi připomíná principy regionálního plánování v rámci nové podoby francouzského indikativního plánování, tzv. strategického plánování. Jednou z otázek, na něž se tato práce snaží odpovědět, je míra přenositelnosti prvků francouzského indikativního plánování do jiných, například českých poměrů. Zdá se, že příprava na čerpání strukturálních fondů má mnoho podobného s procesem přípravy regionálních plánů ve Francii, proto se v následující kapitole pokusím o stručný audit (nebo evaluaci) těchto praktik v českém prostředí.

Již nyní se zdá, že důležitým faktorem pro úspěšné čerpání předvstupní pomoci není pouze reálná potřebnost a naléhavost problému, ale zejména schopnost podat takový návrh projektu, který vyhoví stanoveným cílům a získá dostatečné bodové hodnocení ve schvalovací proceduře.¹³⁹ Relativně složitá procedura předkládání návrhů projektů vede k tomu, že ti, kteří již byli zapojeni v nějakém projektu, získávají „konkurenční výhodu“ ve schopnosti podat úspěšný projekt nad těmi, kdo návrh podávají poprvé. Nepřímým důkazem je opakované zapojování některých institucí v jednotlivých generacích projektů, někdy dokonce v několika projektech najednou, ať už v roli koordinátora, nebo

¹³⁹ To ostatně koresponduje s francouzským trendem podpory profesionalizace při přípravě podkladových studií a evaluací pro účely francouzské regionální politiky.

partnera. Je to dobře, nebo špatně? Naplňují prostředky ze strukturálních fondů své cíle, nebo slouží jako zdroj obživy pro osoby a organizace, které jsou zapojené v projektech? Vede tato forma financování k vytváření dodatečných úřednických pracovních míst kvůli zvýšeným administrativním nárokům na přípravu a realizaci čerpání fondů? Jaké jsou motivace předkladatelů projektů – „obecné blaho“, nebo jen vytvoření projektu, na nějž by mohly být čerpány externí prostředky?

Na úvod je důležité konstatovat, že určité riziko je spojeno s každou formou přerozdělování. Zvážení výhod a rizik využití strukturálních fondů napomůže shrnutí motivací jednotlivých aktérů:

- **Administrátoři** – pracovníci ministerstev, do jejichž gesce spadají jednotlivé programy, pracovníci implementačních agentur. Hlavním rizikem je narůstání počtu administrativních pracovníků, kdy využití dosavadních lidských zdrojů často troskotá na „prvním Parkinsonovu zákonu o narůstající pyramidě“¹⁴⁰, který říká, že:
 1. úředník má zájem na tom, aby rozšiřoval počet svých podřízených a ne svých soupeřů,
 2. úředníci si navzájem přidávají práci.

Faktorů, které mohou přispívat k navyšování počtu úředníků namísto přerozdělení práce mezi stávající personální kapacitu, je několik. Patří mezi ně poměrně rigidní organizační struktura státních institucí, přístup „pokud bych projevila ochotu k přidělení dodatečné práce, zpochybnil bych svou dosavadní vytíženost, nebo bych zbytečně odváděl více práce za stejný objem peněz“¹⁴¹, dále také nedostatečné jazykové schopnosti stávajících úředníků a neochota k vlastnímu vzdělávání v nových oblastech. Rozpačitým přínosem této situace je pak tvorba nových míst, jde tedy o drobný příspěvek ve snižování nezaměstnanosti.

¹⁴⁰ NORTHCOTE PARKINSON 1995

¹⁴¹ Postoj zjištěný v rámci realizace studie společnosti The Gallup Organization, analyzující činnost Pracovních a poradních orgánů vlády (PPOV). Výzkum zároveň potvrdil výrok neznámého autora o časové posloupnosti „dlouhý – delší – nejdelší – dočasný“, původně se týkající pobytu sovětských vojsk na území ČSSR, avšak velmi dobře aplikovatelný také na osud dočasných staveb (např. ČSÚ) a další „dočasná“ opatření. Jednotkou dočasnosti je „1 furt“.

- **Experti** – experti podílející se na evaluaci ex ante, experti zpracovávající podkladové dokumenty, hodnotitelé předložených návrhů projektů. Hlavním rizikem v českých podmínkách je poměrně malý počet odborníků a provázanost institucí a osob, což je dáno jednak velikostí země, jednak doposud relativně omezeným počtem osob, které jsou s danou tematikou obeznámeny. Experti ze všech uvedených oblastí často pocházejí z institucí, které jsou v jiných případech zároveň předkladateli či uvažovanými partnery navrhovaných projektů. Výběrové procedury jsou samozřejmě nastaveny tak, aby bylo riziko střetu zájmů minimalizováno, přesto však existuje určitá konkurenční výhoda institucí, jejichž (spolu)pracovníci vystupují v rolích expertů. Výhoda může spočívat zejména v lepší informovanosti o metodice a kritériích výběrového řízení a v určitém časovém předstihu, kdy jsou informace ohledně nejrůznějších aspektů (priority, procedura, struktura) získány.
- **Předkladatelé projektů** – jedná se o nejrůznější instituce, vždy podle pravidel pro příslušný fond. Při přípravě návrhů projektů se v zemích EU i v ČR uplatňuje způsob „learning by doing“ a systém „pokus – omyl“. Tím se u jedné úspěšných předkladatelů posiluje sklon k využití nabytých znalostí a dovedností na poli přípravy a realizace projektů při opakovaném podávání návrhů, neboť úvodní náklady na „vstup do odvětví“ podporovaných projektů, které zahrnují zejména investice do lidských zdrojů, je třeba zúročit¹⁴². To vede k zapojování předkladatelské instituce do více projektů, a to zároveň i postupně.

Ve spojení s riziky, která souvisí s určitým překryvem expertů a předkladatelů, se může zdát, že systém inklinuje k utváření uzavřené skupiny „zasvěcených“, kteří budou při získávání podpory pro své projekty úspěšnější, než „nezasvěcení“. Přitom podpořené projekty nemusí být nutně lepší a přínosnější, než projekty nepodpořené, rozhodujícím kritériem se může stát právě schopnost vytvořit stanoveným podmínkám dokonale vyhovující, a tedy i financovatelný návrh projektu. Jako podstatná se tedy jeví schopnost předkladatele „marketingově“ zvládnout návrh projektu tak, aby prezentace jeho struktury a obsahu dokonale pasovala na stanovená kritéria.

¹⁴² 95 % úspěšných předkladatelů se hlásí znovu. EKONOM 48/2002

Na druhou stranu však samotné schválení ještě neznamená skutečné čerpání celé částky od Evropské komise – to totiž záleží na průběžném plnění projektových etap, v případě nespokojenosti s výsledky nebo s administrativním vedením projektu může Komise přidělenou podporu snížit.

Poměrně limitujícím faktorem jsou také prodlevy, s jakými přicházejí platby od Evropské komise, v praxi se tak okruh subjektů, které se o podporu z evropských programů mohou ucházet, zužuje na ty, kteří jsou schopni hradit průběžné náklady z vlastních zdrojů. Vzhledem k administrativní náročnosti správy projektů je třeba, aby předkladatelé disponovali odpovídajícím počtem dostatečně vzdělaných lidských zdrojů, případně byli schopni zajistit si externí poradce.

Na základě tohoto stručného rozboru se může zdát, že tato forma přerozdělování může vést k bujení administrativy, generování „dokonalých projektů“ bez reálného dopadu na cílovou oblast, zvyšování nerovností mezi předkladateli, k efektu „sněhové koule“, kdy jednou úspěšní předkladatelé se zapojují do dalších a dalších projektů a tím pádem i k oslabení otevřenosti a pestrosti projektů. Jako omezující faktor ve vztahu k rovnému přístupu k tomuto druhu financování se také může jevit požadavek na dostatečné finanční zajištění předkladatele, potřebné zejména z důvodu časových prodlev plateb ze strany Evropské komise. V čem tedy tkví přínos financování prostřednictvím evropských iniciativ a fondů?

„Přímý dopad opatření na podporu kvalitativních cílů v rámci indikativního plánu ve Francii lze těžko exaktně (kvantitativně) zhodnotit. Pozitivní bylo, že definované cíle spolu s víceúrovňovým správním a realizačním rámcem představovaly jasná pravidla, přehlednou organizační strukturu a poměrně efektivní strukturu kompetencí.¹⁴³“ Podobně lze nazírat i úlohu evropských fondů například v České republice.

Předně není na místě se domnívat, že všechna uvedená rizika se projeví ve 100 % případech. Dále je třeba pohlížet na účel strukturálních fondů z dlouhodobější perspektivy a ze strategického hlediska. Z dnešního pohledu rozsáhlá administrativa, spočívající v několikastupňovém komplexním, konsensuálním a strategickém přístupu ze strany všech aktérů, má významný „kultivační“ efekt pro celé prostředí. Řízení projektů,

¹⁴³ QUINET 1990

rozvojová partnerství, průběžné zprávy, evaluace ex ante a ex post a ostatní procesy napomáhají právě k rozvoji několikvrstevného strategického plánování a k utváření specializovanějších a flexibilnějších pracovních skupin, což by mělo do budoucna kromě efektivnější alokace přerozdělovaných prostředků napomoci všem zúčastněným k osvojení moderních metod projektového řízení a ke strategickému plánování aktivit.

„Při naší úrovni vědomostí je skutečně nemožné provést teoreticky uspokojivé srovnání toho, co se uskutečňuje prostřednictvím indikativního plánování, a co probíhá bez něj.“

Jan Tinbergen

6. Závěry

Proč a jak francouzské indikativní plánování přetrvalo až do 21. století? Nakolik bylo a je úspěšné? Do jaké míry jsou jeho principy přenositelné do jiných zemí a institucí? A které jeho principy se odrážejí v hospodářské politice EU? To byly hlavní otázky, na které se pokoušela odpovědět tato práce. Některé odpovědi přímo či nepřímo zazněly v předchozích kapitolách, jiné, zejména ohledně přenositelnosti principů plánování, se pokusím zodpovědět v této části, která je zároveň shrnutím klíčových poznatků, vztahujících se k nadneseným otázkám.

6.1 Proč plánování

Plánování v jakékoli podobě se objevilo prakticky ve všech poválečných hospodářských politikách zemí, které byly válkou zasaženy. Pohnutky k cestě plánu měly zejména hospodářský a institucionální podtext – země se musely vyrovnat s ekonomickou vyčerpaností, přeměnit válečně orientovanou výrobu a logistiku zpět k „civilnímu“ chodu a vyřešit pochroumanou vlastnickou strukturu. Poválečné vlády stály před složitým problémem, jak se co nejlidněji a nejúčinněji vyrovnat s válečnými dluhy. Kromě zdolání ekonomických následků války bylo třeba zvládnout i určité společenské jevy, zejména sílící příklon ke komunistickým ideálům a potenciálně nebezpečnou nenávist k vlastníkům podniků, což si velmi jasně uvědomovaly právě klíčové osobnosti francouzské poválečné politiky – Jean Monnet, zastánce decentralizace a Evropy národů, a generál de Gaulle, zarytý přívrženec centristického uspořádání a muž snící o silném státu s postavením velmoci.

Nezanedbatelnými „příhodnými podmínkami“ pro vznik plánování byl kromě aktuální poválečné situace také dlouhodobější ekonomický, sociální a kulturní vývoj a také specifická teoretická východiska zejména na poli ekonomie a sociologie.

6.1.1 Poválečných „třicet slavných let“

Značnou roli v úspěšném startu francouzského indikativního plánování sehrály prostředky, získané v rámci Marshallova plánu. Ačkoli historie nezná „kdyby“, lze se domnívat, že bez Marshallova plánu by indikativní plánování zaznamenalo mnohem méně dynamický rozvoj. Úspěchy prvních období ujistily vládu a do značné míry i veřejnost, že byla zvolena správná cesta k růstu a rozvoji. Konjunktura trvala téměř třicet let, nazývaných ve Francii „les trente glorieuses“, tedy „třicet slavných let“.

Závažnější potíže se projevily až v 70. letech, kdy Francie pocítila následky ropných šoků. Slabinou francouzského plánování se stalo otevírání ekonomiky, které ji vystavovalo působení těžko předvídatelných vnějších vlivů. V osmdesátých letech pak definitivně selhalo pojetí plánů jako primárně průmyslové politiky, protože s rozvojem nadnárodních koncernů již stát neměl dostatečnou kontrolu nad národním průmyslem. Potřeba zásadní změny hospodářské politiky vyvstala po neúspěchu zamýšlených ozdravných opatření ekonomiky, které zahájilo znárodňování počátkem 80. let.

V průběhu prvních plánů se francouzská hospodářská politika snažila víceméně vždy o řešení okamžité situace, o léčení nejbolestivějších zranění a chorob ekonomiky, které nejvíce ohrožovaly její zdraví a zpočátku i život. Hlavní lékař v podobě plánovacího úřadu podle průběhu zotavování předepisoval léky, někdy i hořké kapky, které bylo nutno v rámci zvolené terapie spolknout, občas musel i říznout. Postupně se však podvoloval i zásadě "ať si tělo poradí samo", přičemž ordinoval jen podpůrné vitamíny, a dbal i na zdravé společenské vycházky s přáteli.

Oporu jasně definovaného teoretického zázemí francouzská cesta postrádala, orientačními body byly průběžné cíle, stanovované na základě rozboru dosavadního vývoje. Jejich těžiště spočívalo v důkladné analýze současného stavu a v odhadech střednědobých reálných vyhlídek.

6.1.2 Závěry z „třiceti slavných let“, přenositelnost principů

S ohledem na další příklady z historie i současnosti se nabízí hypotéza, že obdobně pojaté indikativní plánování může být poměrně spolehlivou cestou k nastartování standardních hospodářských vztahů a růstu, a to tehdy, když:

- hospodářství země, oblasti či regionu vykazuje zásadní strukturální problémy a nedostatky,
- existuje vůle k obnově a dostatečný počet silných osobností, které mohou a dokážou hospodářskou politiku prosadit,
- ekonomika je relativně uzavřená,
- existuje externí zdroj investic, a to v jakékoli formě (přímé investice, půjčky apod.).

Mezi současnými frankofonními a konec konců i anglofonními ekonomy se poměrně často vyskytuje názor, že obdobné formy plánování jsou vhodné pro hospodářskou politiku rozvojových zemí.¹⁴⁴ Rozvojové země většinou vyhovují výše uvedeným podmínkám, a tak není důvod s takovým tvrzením polemizovat. Jakkoli bývá plánování a priori spojováno s nadměrným omezováním trhu a centralismem, je třeba si připustit, že různým způsobem plánují v zásadě všechny země a vlastně jakékoli subjekty, které hospodaří s nějakými prostředky.

6.1.3 Reakce plánování na nástrahy otevřené ekonomiky

Indikativní plánování je tvárné. Téměř šedesátiletá éra francouzské hospodářské politiky odkrývá několik zajímavých posunů v metodách a principech indikativního plánování, které vyvolala dynamika vnějšího a vnitřního prostředí. Posuny se odehrávají na pomyslné ose, kde jedním extrémem je centrální plánování sovětského typu a opačným čistě tržní ekonomika. Základním zjištěním je, že s přibývajícím vzdáleností od principů centrálně plánované ekonomiky ubývá kvantitativní aspekt, vyjádřený čísly, a naopak přibývá kvalitativní aspekt, vyjádřený slovy. Zároveň také:

- klesá míra závaznosti cílů,
- místo dosahování okamžitých hodnot je hlavní pozornost věnována dynamice a trendům,
- namísto cílů se stanovují spíše intervaly a cílová pásma, které se v případě změny vývoje revidují,
- predikce ustupují projekcím a prognózám, které modelují více pravděpodobných variant a vycházejí z co nejdesagregovanějších dat a dílčích analýz,

¹⁴⁴ SAMUELSON 1991, www.plan.gouv.fr

- role projekcí a prognóz se mění z klíčové na poradní,
- zobecňuje se povaha cílů, z cílů se stávají priority,
- roste informativní rozměr cílů a priorit,
- od přístupu „kam se chceme dostat“ se přechází k přístupu „co, proč a jak zlepšíme“,
- zmenšují se cílové oblasti plánování, decentralizuje se administrativa, rostou pravomoce na nižších úrovních správy, centrální moc ponejvíce synchronizuje, koordinuje a obecně zastřešuje dílčí (regionální) politiky.

Principy regionálního plánování, zejména při zahrnutí evaluace, pro kterou se Francie nadchla ve druhé polovině 80. let, se jeví jako téměř dokonale přenositelné. Snad jedinou, o to však zásadnější podmínkou je určitý stupeň vyspělosti celé společnosti, protože regionální plánování a jeho analogické formy kladou poměrně vysoké požadavky na všechny zúčastněné aktéry. Přínosy a rizika zavedení podobné procedury v českých podmínkách podrobněji rozebrala kapitola 5.2.2. Z francouzských zkušeností a ze závěrů kapitoly 5.2.2 vyplývá, že tato forma plánování představuje běh na dlouhou trať, a to zejména kvůli poměrně složitému procesu a zvýšeným nárokům na informace a dovednosti. Ve francouzských podmínkách se tzv. strategické plánování plně rozvinulo až ve čtvrté generaci plánových smluv, tedy po téměř osmnácti letech příprav a praxe. Z pohledu Francie je výhodou této formy plánování snadná slučitelnost národních, lokálních a komunitárních politik.

6.2 Možnosti a limity plánování

6.2.1 Rizika globalizace a otevřené ekonomiky

Hlavní problém indikativního plánování spočíval až do poloviny 80. let v nesnadném předpovídání ukazatelů v rámci otevřené ekonomiky. Dokonale propočítané a modelovými simulacemi ověřené plány mohou ze dne na den padnout v důsledku nečekaného vnějšího šoku, nebo třeba jen kvůli podceněné vnitřní hrozbě. Zejména 70. léta názorně předvedla, co všechno mohou způsobit divočejší oscilace cen ropy, růst nezaměstnanosti nebo politické změny. Reakcí na krizový vývoj byly nejprve snahy o zvýšení vlivu státu, spojené s privatizacemi. Úspěch se však nedostavil, a tak nová politická garnitura přistoupila k opačnému trendu – k privatizacím a k rozvolňování plánových schémat. Téměř dvacet let se tak už Francie ubírá cestou tzv. strategických

plánů, které jsou indikativními v tom smyslu, že stanovují prioritní oblasti nejrůznější povahy.

V polovině 80. let 20. století hovořil Pierre Bauchet o „introvertní reprezentaci“¹⁴⁵ francouzské ekonomiky ve světě, který charakterizuje rozsáhlá internacionalizace a globalizace. DURAND (1991) se domnívá, že právě neuvědomění si posunu ve světové ekonomice stálo za neúspěchem osmého plánu v roce 1982. Téměř čtyřicet let bylo francouzské indikativní plánování pojímáno zejména jako průmyslová politika, kdy stát vlastnil a řídil téměř všechny významné podniky.

6.2.2 Rizika „veřejného zájmu“

Veřejný sektor je „ta část ekonomiky, která se nachází ve veřejném, a nikoli soukromém vlastnictví“¹⁴⁶. Zajišťování veřejných statků naráží hned na několik úskalí, spojených s efektivitou rozhodování, přerozdělování a obecně s agregací individuálních poptávek a preferencí do optimální „společenské volby“. Zavedením veřejných zájmů do souboru individuálních zájmů se mění podmínky rovnováhy – původní Pareto-optimální alokace nemusí být Pareto-optimální při rozšíření o optimalizovaný veřejný zájem. Nové optimum s ohledem na společenskou volbu tak může pro někoho znamenat ztrátu, pro jiného zisk. Zastánci individualismu vidí uspokojování veřejných zájmů jako zásah do svobody rozhodování jednotlivce, stoupenci společenského pojetí ekonomie považují uspokojování společenských zájmů za přirozenou součást lidského soužití.

Existují dva extrémy, které lze označit jako individualismus a komunismus¹⁴⁷; fungování obou krajních variant v čisté podobě je v pozemských podmínkách utopií, stejně jako dosažení a uchování chemicky 100% čisté vody (H₂O) či sestrojení perpetua mobile. Reálně se tudíž pohybujeme v prostoru mezi těmito extrémy, který představuje nekonečné množství kombinací zájmů jednotlivců a společnosti. Aby fungovala ekonomika s vyšším podílem prvků společného zájmu, je třeba, aby jednotlivci vnímali společensky „indukované“ změny ve svých individuálních rozhodovacích polích ne jako újmu, ale jako určitý druh vlastní volby. Konflikt individuálního a obecného zájmu je v takovém pojetí jen konfliktem zdánlivým – „společenská smlouva“ je podle

¹⁴⁵ DURAND 1991

¹⁴⁶ PEARCE

¹⁴⁷ OCHRANA 2001

ROUSSEAU¹⁴⁸ dohoda, kterou se každý zřekne své „přirozené svobody“ ve prospěch společnosti a na oplátku získá občanskou svobodu a podílí se na obecném prospěchu¹⁴⁹.

Dobrovolná směna části individuálních zájmů za možnost podílet se na obecném zájmu omezuje užití konceptu společenské smlouvy, neboť předpokládá shodu ohledně stanovení těchto pravidel, všeobecný souhlas s pravidly, jejich všeobecné přijetí a následně také ochotu k aktivní účasti na zajišťování obecného prospěchu.

Proces sestavování plánu kladl od počátku velký důraz právě na zapojování co nejširší veřejnosti, a to jak přímo, tak prostřednictvím zástupců nejrůznějších zájmových skupin. Plán byl a je výsledkem širokého konsensu, kterému vždy předchází množství veřejných debat a vzájemné sladování záměrů a požadavků. Na poli názorů a vizí tak vlastně existuje velmi konkurenční prostředí, které může být chápáno jako náhrada „chybějící“ části trhu.

6.2.3 Rizika decentralizace

V devadesátých letech se rozvinulo také decentralizované plánování, které rovnoměrněji rozprostírá pravomoce do všech úrovní veřejné správy. Záležitosti lokálního charakteru jsou rozhodovány lokálně, což by podle teorie¹⁵⁰ mělo vést k zefektivnění rozhodování a alokace zdrojů. Zásadním rizikem decentralizace je proto zvýšená náročnost koordinace činností a znásobení informačních toků, což může vytvářet tlaky na růst administrativních nákladů.

Podobně jako v případě veřejného zájmu, také decentralizace je podmíněna ochotou k aktivní účasti zúčastněných, protože rozsáhlejší pravomoci a větší prostor pro rozhodování vyžadují více znalostí, dovedností a orientaci v širším kontextu.

6.2.4 Rizika vládního selhání

STIGLITZ (1997) uvádí čtyři vládní selhání, která považuje za systematické neúspěchy vlády v jejím úsilí o dosažení určených cílů:

¹⁴⁸ ÉCHAUDÉMAISON 1995

¹⁴⁹ ÉCHAUDÉMAISON 1995

¹⁵⁰ OCHRANA 2001

1. **Omezené informace.** Zatímco QUINET (1990) používá tento argument na podporu výraznějších zásahů vlády prostřednictvím indikativního plánování, STIGLITZ (1997) poukazuje na to, že následky řady vládních rozhodnutí jsou velmi komplikované a těžko předvídatelné. Selhání vládních odhadů stála zřejmě také za většinou nedokonaných a mimořádných plánů, ať už šlo o selhání ve formě nepřesných odhadů zahrnutých faktorů, nebo v důsledku nezahrnutí faktoru, který se následně projevil jako klíčový.

2. **Omezená kontrola reakcí soukromého sektoru.** Toto riziko si uvědomovaly i francouzské vlády, které proto několikrát usilovaly o další znárodňování podniků. Když znárodnění nesplnilo očekávání, přiklonila se vláda k zajištění kontroly prostřednictvím víceletých plánových smluv mezi státem a regiony a mezi státem a velkými podniky. Vláda tak do značné míry zamezila nečekaným reakcím „velkých domácích hráčů“, dělo se tak ale po předchozím společném dojednávání rámcových cílů a priorit.

3. **Omezená kontrola nad byrokratickým aparátem.** Podle STIGLITZE (1997) si zaslouhuje pozornost zkoumání pohnutek a zájmů administrativy a hledání způsobu, který by zajistil, aby exekutiva vykonávala svoji činnost spravedlivě a efektivně. Weberova koncepce¹⁵¹ považuje byrokracii za účelnou, zákonem stanovenou moc, pro kterou je typický systém abstraktních a neosobních pravidel, přesné vymezení služebních míst, kterým odpovídají jednotlivé funkce, a hierarchie funkcí. Byrokracie je podle Webera účinná, protože umožňuje objektivní výkon v rámci konkrétně stanovených pravidel. Soudobý francouzský sociolog Michel CROZIER¹⁵², který se zabývá strategickou analýzou mocenských vztahů uvnitř organizací, se zaměřuje na strategie subjektů a na hry, které se v rámci těchto strategií rozvíjejí. Strategická analýza stanoví, že jednotlivci nikdy nepřipouštějí, aby se s nimi jednalo jako s pouhými prostředky, které slouží organizaci – subjekty si zachovávají možnost samostatné hry (alespoň v některých oblastech) a v mocenských hrách jsou strategie vždy (byť omezeně) racionální.

4. **Omezení vyplývající z podstaty politického procesu.** Vládní rozhodnutí nejsou vždy jediná možná, často jde o výběr z několika alternativ, který však provádí pouze několik zvolených zástupců. Ti navíc mohou někdy jednat pod vlivem nátlakových

¹⁵¹ ÉCHAUDÉMAISON 1995

¹⁵² ÉCHAUDÉMAISON 1995

skupin¹⁵³. Podobné riziko vyplývá také ze sociologie organizací¹⁵⁴, která zdůrazňuje nedokonalosti byrokracie, která nefunguje vždy podle svých vlastních pravidel (souběžně s oficiálními předpisy existuje i jeden či více neoficiálních systémů), vyznačuje se nežádoucími účinky (schovávání se za předpisy, ochromování iniciativy) a v důsledku vede k jevům, které jdou proti prohlašovaným cílům.

6.3 Stát jako podnik?

Mnohé z principů indikativního plánování vycházejí z metod, užívaných v managementu (velkých) podniků. V některých případech se zdá, že analogie správy státu s řízením podniku byla dobrou volbou, jindy je tomu naopak. Zejména v polovině 80. let 20. století si francouzská vláda uvědomila, že řízení podniku a státu má sice mnoho styčných bodů, ale zároveň jde o dvě diametrálně odlišné záležitosti. „Srovnáme-li výsledky pozorování vývoje státních podniků, můžeme říci, že nešlo o riziko zániku rozsáhlého sektoru, ale o to, že se stát a veškerý státní aparát umožňující jeho aktivitu a zásahy řídily zásadami ekonomické racionality, jež sice platí v soukromém sektoru, ale neodpovídají podstatě a vlastní úloze státního organismu.“¹⁵⁵ Největším problémem byly kontraproduktivní následky zestátnění velkých podniků, dělané s úmyslem snazšího řízení divizí firmy s názvem Francie. Hospodářská politika tak byla částečně zaměňována s logistikou, rigidním finančním plánováním a dalšími postupy, které jsou realizovatelné pouze v případě pevně řízeného podniku.

Z oblasti řízení a vývoje manažerských přístupů a technik se Francie koncem 80. let nechala inspirovat trendem strategického plánování, projektového řízení a souvisejícím zplošťováním vertikální organizační struktury. Namísto stabilních organizačních složek, uspořádaných ve vertikální pyramidové a striktně hierarchické struktuře, vznikaly účelové a dočasné pracovní skupiny, koordinované horizontálnější strukturou se značnými pravomocemi i v nižších úrovních. Princip uzavírání plánových kontraktů se podobá například organizační struktuře pomocí „Strategic Business Units“¹⁵⁶, kterou jako jeden z prvních podniků zavedl počátkem 70. let americký General Electric. Posláním „Strategic Business Units“ bylo zajištění kvalitní, rychlé a autonomní

¹⁵³ STIGLITZ 1997

¹⁵⁴ ÉCHAUDÉMAISON 1995

¹⁵⁵ DUBY 2003

¹⁵⁶ DĚDINA 1996

podnikatelské činnosti ve vymezených oblastech, a to při dodržování celkové integrované podnikatelské strategie podniku jako celku.

V projektovém či procesním řízení rostou nároky na koordinaci, komunikaci a konsensus. V tradiční vertikální struktuře „padají rozkazy“ shora a úkolem nižších složek je jejich vykonání a splnění, většinou jednotně stanoveným postupem. V případě, že značné kompetence mají všechny složky v rámci organizace, navíc jde ještě o složky účelově sestavené, jejichž úkolem je implementace obecné strategie na konkrétní podmínky, roste potřeba efektivního sdílení informací. V devadesátých letech zažívá v ekonomikách západního typu boom „management znalostí“ (Knowledge management), podle současných odborníků¹⁵⁷ dokonce nejde o pouhou módní vlnu, ale o logické vyústění vývoje od vztahu „člověk – stroj“ přes vztah „člověk – zdroj“ až po dnešní pohled „člověk – znalost – dovednost“. Tomuto posunu napomohl rozvoj informačních technologií, zejména Internetu, který umožňuje sdílení i velmi obsáhlých dokumentů. Informace v elektronické formě navíc usnadňují a zrychlují vyhledávání, což umožňuje flexibilnější reakci na měnící se situaci.

Naopak přechod z centrálně plánovaného hospodaření na principy tržní ekonomiky svedl management mnoha podniků k chybnému závěru, že jakékoli plánování bude nahrazeno prostou poptávkou. Tento omyl způsobil neodčinitelné škody. Prognózování, které plánovacímu procesu předchází, představuje právě v tržní ekonomice mimořádně důležitý odrazový můstek pro následné plánování. Ve standardních případech již bez podnikatelského plánu nelze u banky či investora získat finanční prostředky na jeho realizaci. Avšak nejenom věřitel chce znát plány a způsob jejich realizace. Aby byl podnik úspěšný, musí průběžně sledovat a předvídat vývojové trendy vnitřního i vnějšího prostředí. Podnikatelský záměr, neboli „business plan“, je esencí strategického chování firem.

Lze tedy řídit stát jako podnik? Ano i ne. Zásadním rozdílem mezi podnikem a státem je rozsah a následky případného neúspěchu – zatímco krach podniku způsobí „pouze“ lokální, tedy drobný problém, bankrot země vede k závažným globálním problémům.

¹⁵⁷ MODERNÍ ŘÍZENÍ

Ovšem v éře globalizace, akvizicí a fúzí se rizika spojená s hospodařením velkých podniků a států čím dál víc vyrovnávají.

6.4 Jaká budoucnost pro jakou Francii?

Tuto otázku možná částečně zodpověděli již tito myslitelé:

Francois PERROUX, teoretik francouzského strukturalismu, resp. francouzské sociologické školy, a praktik počátků indikativního plánování ve Francii, se již v 50. letech domníval, že budoucnost je ve smíšené ekonomice, která zahrnuje jak státní, tak soukromý sektor a připouští jen takovou státní intervenci, která je v souladu s vnitřní logikou tržní ekonomiky.¹⁵⁸

“Francouzské plánování se vyvíjelo podle okolností,“ píše v roce 1964 **Pierre MASSÉ**, generální komisař pro plán v letech 1959 – 1966. „Nicméně by bylo nepřesné tvrdit, že nabylo svou definitivní povahu. V otevřené ekonomice, stále závislejší na svém okolí a stále více si vědomé své nejistoty, nemůže plánování být tím, čím bývalo v ekonomice stažené do sebe, vyžadované naléhavými rekonstrukčními úkoly.“¹⁵⁹

Když se v roce 1978 stal **Michel ALBERT** komisařem pro plán, vysvětloval, že hospodářská krize „není konjunkturální přestávkou, ale strukturální prasklinou“¹⁶⁰. Albert se také domníval, že nevděčným úkolem plánu je neustále připomínat, že není možné zvládnout a vyřešit vše naráz.

Hubert PRÉVOT, komisař pro plán v letech 1981 až 1984, popisuje přelom 70. a 80. let takto: „Z této zkušenosti jsme si vzali dvě poučení (...) Francie si nemůže dovolit jít proti hlavnímu proudu západní ekonomiky. Plánovač už dál nemůže fixovat absolutní cíle (...), musí připravit strategii, obsahující několik scénářů vývoje, a musí také hrát roli pedagoga, který umožní rozvoj chování ostatních aktérů.“¹⁶¹

André GAURON (francouzský ekonom - socialista, poradce bývalého premiéra Berezovoye): "...úspěch, či krach hospodářské politiky se v demokracii jen zřídka

¹⁵⁸ ÉCHAUDÉMAISON 1995

¹⁵⁹ MASSÉ 1991

¹⁶⁰ www.plan.gouv.fr

¹⁶¹ www.plan.gouv.fr

posuzuje ekonomickými měřítky. Skutečná měřítka jsou politická a morální. Má-li být úspěšná, musí hospodářská politika - liberální či jiná – vyvolávat důvěru a všeobecné přijetí. Lidé musí mít dojem, že v přerozdělování příjmů a statků, jež nový ekonomický směr produkuje, převládá jistá spravedlnost."¹⁶²

Postoje těchto mužů dokladují „vestavěnou“ tvárnost francouzského plánování, přizpůsobivost jeho metod a procesů měnící se situaci. Z původního konceptu indikativního plánování zůstávají zachovány oba základní principy, jimiž jsou KOOOPERACE a INFORMACE, vedle nich si však postupem času našlo své pevné místo několik dalších principů: KONCERTACE, tj. uvádění v soulad a dosažení širokého KONSENSU, dále KOMUNIKACE, KOHABITACE, KOORDINACE, KONZISTENCE, KOHERENCE či KOMPLEXNOST, zvláště v posledních letech pak také DECENTRALIZACE a REGIONALIZACE, DEKONCENTRACE KOMPETENCÍ a STRATEGIE. Vyjevily se tak stěžejní aspekty francouzského pojetí hospodářské politiky, které často odkazují na společenský rozměr lidského konání a konvergentní procesy. Vzhledem k mezníkům poválečné historie Francie a Evropy tyto principy ovlivnily i povahu Evropské unie – snad tedy bude společné soužití, spolupráce a neustálé hledání shody dobrou strategií pro všechny její současné i budoucí členy.

¹⁶² PŮLPÁN 1998-2001

Literatura a zdroje

A. Použitá literatura a zdroje

BODINEAU Pierre, „La régionalisation“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, 1995

BODINEAU Pierre, „Les Conseils économiques et sociaux“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, 1994

BODINEAU Pierre, VEPREAUX Michel, „Histoire de la décentralisation“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, Paris 1993

LA DÉCOUVERTE, „L'État de la France 1996-1997“, ročenka časopisu, Paris 1996

DĚDINA Jiří, „Podnikové organizační struktury – Teorie a praxe“, Victoria Publishing, Praha 1996

DUBY Georges a kolektiv, „Dějiny Francie od počátků po současnost“, Karolinum, Praha 2003, pův. vyd. nakl. Larousse, 1999,

DURAND Claude a kolektiv „De l'économie planifiée a l'économie de marché - L'intervention de l'Etat dans l'industrie“, edice Publisud, Paris 1990

ÉCHAUDEMAISON Claude-Daniele a kolektiv, „Slovník ekonomie a sociálních věd“, EWA Edition, Praha 1995

EKONOM, časopis, vydává Economica

FAHY Jean-Michel, „Le chômage en France“, Presses universitaires de Paris, edice Que sais-je, N° 349, Paris březen 2001, 7. vydání

GREFFE Xavier, « Politique économique », Economica, Paris 1991, 2. vydání

INED (Institut national des études démographiques), „Les tendances du développement social en France“, 1998

INSEE, „Annuaire statistique 1990“, Paris 1990 (*který poskytl cennou informaci: regionální členění se zde nikde nevyskytuje*)

KVASNIČKOVÁ Alžběta a kol., „Dějiny ekonomického myšlení“, Nakladatelství REGO, Praha 1999

MARCHAND Christophe, „L'économie des interventions de l'État“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3484, Paris červenec 1999

MASSÉ Pierre, „Le Plan ou l'anti-hasard“, éd. Hermann, Paris 1991 (reedice z roku 1965)

MINC Bronislaw, „Úvod do plánování národního hospodářství“, Orbis, Praha 1952

MODERNÍ ŘÍZENÍ, časopis, vydává Economica

LE MONDE „Bilan économique et social“, ročenka novin, Paris 1999

NORTHCOTE PARKINSON C., „Zákony profesora Parkinsona“, Svoboda 1995

NORVEZ Alain, „L'incidence du vieillissement démographique sur un système de retraite fondé sur la répartition: le cas Français“ – podklad k přednášce, kterou měl prof. Norvez (Sorbonne) na PřF UK v roce 1999

OCHRANA František, „Veřejný sektor a efektivní rozhodování“, Management Press, Praha 2001

PEARCE D.W. a kolektiv, „Macmillanův slovník moderní ekonomie“, Victoria Publishing, Praha, rok vydání neuveden

PETIT LAROUSSE, encyklopedie, Paris 1967, 29. vydání

PONTIER Jean-Marie, „Les contrats de plan entre l'Etat et les régions“, Presses Universitaires de France, edice Que sais-je?, Paris 1998

POUVOIRS LOCAUX, čtvrtletník, Institut de la Décentralisation, 1999

PŮLPÁN Karel, „Francie“, studijní materiál v rámci výuky hospodářských dějin na IES FSV UK v Praze, 1998-2001

QUINET Émile, „La planification française“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je No 2532, Paris 1990

SAMUELSON Paul A., NORDHAUS William D. „Ekonomie“, nakladatelství Svoboda, Praha 1991

SOJKA Milan a kolektiv, „Dějiny ekonomických teorií“, Karolinum, Praha 2000

STIGLITZ, Joseph E. Ekonomie veřejného sektoru, Grada 1997

THEVENET Amédée, „L'aide sociale en France“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 1512, duben 1998, 7. vydání

TURBOT Patrick, „Les fonds de pension“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3247, listopad 1998

URBAN Luděk, „Praktická hospodářská politika“, skripta VŠE, Praha 1997

www.euroskop.cz

www.evaluate.cz

www.info-europe.fr

www.mmr.cz

www.nvf.cz

www.evaluation.gouv.fr

www.plan.gouv.fr

Frankofonní materiály jsou dostupné v knihovně Francouzského institutu v Praze a v knihovně CERES, české pak v běžných knihovnách. On-line lze na adrese centrálního dokumentačního serveru www.ladocumentationfrancaise.fr nalézt stovky studií, podkladů, zpráv a dalších veřejných dokumentů. Mnohé z nich lze zdarma stáhnout, nejčastěji ve formátu *.pdf, některé dokumenty lze objednat k zaslání, většinou za poplatek.

B. Další literatura, vztahující se k tématu

B.A Související frankofonní literatura

AUBY Jean-François, „La délégation du service public“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3027, prosinec 1995

BAGUENARD Jacques, „La décentralisation“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 1879, červen 1996, 5. vydání

BALLET Jérôme, „Les entreprises d'insertion“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3243, listopad 1997

BATIFOULIER Philippe, „L'économie sociale“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2131, duben 1995

BETEILLE Roger, „La crise rurale“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2914, květen 1997, 2. vydání

BONIN Hubert, „La crise bancaire française et mondiale“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3265, listopad 1997

BONNICI Gérard, „Politiques et protection sociales“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2333, duben 1997

FÉRAL Pierre-Alexis, „Le Comité des régions de l'Union européenne“, Presses universitaires de France,

GERBET Pierre, „La Construction de l'Europe“, Imprimerie nationale, Paris 1983

GRANGEAS Geneviève, „Les politiques de l'emploi“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2641, květen 1997, 2. vydání

KHAYAT Danielle, „Le surendettement des ménages“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3471, prosinec 1999

NICOLE-DRANCOURT Chantal, ROULLEAU-BERGER Laurence, „L'insertion des jeunes en France, Presses universitaires de Paris, edice Que sais-je, N° 2977, 2000, 3. vydání

SERANGE-FONTERME Renée, SABATINI Jean, ROCHE Louis, „L'économie de la santé“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2054, duben 1997, 4. vydání

THEVENET Amédée, „Les institutions sanitaires et sociales en France“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 2319, srpen 1999, 5. vydání

TOURNIER Jean-Claude, „L'économie du bâtiment et des travaux publics“, Presses universitaires de France, edice Que sais-je, N° 3253, leden 1998

„Problèmes économiques“, týdeník

B.B Související česky psaná literatura a české zdroje

- BLAŽEK Jiří, UHLÍŘ David, „Teorie regionálního rozvoje“, Karolinum, Praha 2002
- BUCHANAN James M., „Veřejné finance v demokratickém systému“, Computer Press, Brno 1998
- CESES UK, „Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku“, Gutenberg, Praha 2002
- DRUCKER, Peter F., „Výzvy managementu pro 21. století“, ManagementPress, Praha 2001
- FRANK Robert H., „Mikroekonomie a chování“, Svoboda, Praha 1997
- HLAVÁČEK Jiří a kolektiv, « Mikroekonomie sounáležitosti se společenstvím », Karolinum, Praha 1999
- HUČKA Miroslav, „Strukturální politika a její regionalizace“, Repronis, Ostrava 2001
- DE JOUVENEL, Bertrand, „Etika přerozdělování“, Občanský institut, Praha 1998
- KELLER Jan, „Sociologie byrokracie a organizace“, SLON, Praha 2001
- KLÍMA Karel, „Teorie veřejné moci (vládnutí)“, ASPI, Praha 2003
- kolektiv autorů, „Úvod do regionálních věd a veřejné správy“, IFEC – Justis, Praha 2001
- OCHRANA František, „Manažerské metody ve veřejném sektoru“, Ekopress, Praha 2002
- POTŮČEK Martin, „Nejen trh“, Slon, Praha 1997
- STRECKOVÁ Yvonne, MALÝ Ivan a kolektiv, „Veřejná ekonomie pro školu i praxi“, Computer Press, Praha 1998

Seznam důležitých zkratk

ANPE	Agence nationale pour l'emploi Národní agentura zaměstnanosti
BERD	EBRD
BTP	Bâtiment et travaux publics Stavebnictví a veřejné práce
CCES	Commission de conseil économique et social Poradní hospodářská a sociální komise
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier Evropské společenství uhlí a oceli, ESUO
CE	Communauté européenne Evropské společenství, ES
CEE	Communauté économique européenne Evropské hospodářské společenství, EHS
CEPII	Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales Centrum prospektivních studií a mezinárodních informací
CEPREMAP	Centre d'études prospectives d'économie et de mathématiques appliquées à la planification Centrum prospektivních studií a matematiky aplikované na plánování
CERC	Centre d'étude des revenus et des coûts Centrum pro výzkum příjmů a nákladů Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale Rada pro zaměstnanost, příjmy a sociální soudržnost
CES	Conseil économique et social Hospodářská a sociální rada
CGC	Confédération générale des cadres Všeobecná konfederace vedoucích pracovníků
CGP	Commissariat général du Plan Generální komisariát pro plán
CGT	Confédération générale du travail Všeobecná konfederace práce
CIAT	Comité interministériel de l'aménagement du territoire Meziresortní výbor pro územní správu
CIME	Comité interministériel de l'évaluation Meziresortní evaluační výbor
CIP	Contrat d'insertion professionnelle Smlouva o zapojení do práce
CNCL	Commission nationale de la communication et des libertés Národní komise pro komunikaci a svobody
CNE	Conseil national d'évaluation Národní evaluační rada
CNPF	Comité national du patronat français Národní výbor francouzských zaměstnavatelů
CNRS	Centre national de la recherche scientifique Národní centrum vědeckého výzkumu
CREDOC	Centre de recherches et de documentation de la consommation Centrum výzkumu a dokumentace spotřeby Centre de recherche et pour l'étude et l'observation des conditions de vie Centrum výzkumu, studia a sledování životních podmínek
CSE	Conseil scientifique de l'évaluation Vědecká evaluační rada
CSG	Contribution sociale généralisée Všeobecný sociální příspěvek
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale Delegace pro územné plánování a regionální správu
DREE	Direction des relations économiques extérieures Ředitelství vnějších hospodářských vztahů
EDF	Électricité de France

	Francouzské elektrárenské podniky
ERP	European Recovery Program tzv. Marshallův plán
FEN	Fédération de l'éducation nationale Federace pracovníků národního školství
FLNKS	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles Národní federace odborových organizací zemědělců
GAN	Groupe des assurances nationales Skupina národních pojišťoven
GDF	Gaz de France Francouzské plynárenské podniky
HLM	Habitation à loyer modéré Bydlení za regulované nájemné
INED	Institut national d'études démographiques Národní institut demografických studií
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques Národní institut statistiky a ekonomických studií
IRES	l'Institut de Recherche Economique et Sociale Instit ut ekonomického a sociálního výzkumu
ISEA	Institut des science économiques appliquées Instit ut užitých ekonomických věd
OCDE	OECD
OECE	Organisation européenne de coopération économique Evropské hospodářské společenství, EHS
OFCE	l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques Francouzská observatoř hospodářského vývoje
OMC	WTO
ONU	OSN
OTAN	NATO
PAP	Programme d'action prioritaire Program prioritních akcí, předchůdce PPE
PPE	Programme prioritaire d'exécution Prioritní prováděcí program, nástupce PAP
PRDE	Programme régional de développement et équipement Regionální program rozvoje a vybavení
PTT	Postes, télégraphes et téléphones Pošta a spoje
RATP	Régie autonome des transports parisiens Autonomní správa pařížských dopravních podniků
RER	Réseau express régional Síť rychlodopravy pařížského kraje
RMI	Revenu minimum d'insertion Minimální nástupní plat
SAC	Service d'action civique Služba občanské akce
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural Společnosti pro obhospodařování zemědělské půdy a výstavbu venkova
SAS	Service des affaires sociales Služba pro sociální záležitosti
SDTI	Service du développement technologique et industriel Služba pro technologický a průmyslový rozvoj
SEEAT	Service Énergie, Environnement, Agriculture, Tertiaire Služba pro energii, životní prostředí, zemědělství a terciární sektor
SEFI	Service économique, financier et international Ekonomická, finanční a mezinárodní služba
SEME	Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État Služba evaluace a modernizace státu
SER	Service des études et de la recherche Služba pro studium a výzkum

SGCI	Secrétariat général du comité interministériel Hlavní sekretariát mezíresortního výboru
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance Minimální progresivní mzda
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti Minimální zaručená mzda
SNCF	Société nationale des chemins de fer français Francouzské státní dráhy
SNIAS	Société nationale industrielle aérospatiale Národní společnost letectví a vesmírných strojů
TGV	Train à grande vitesse Vysokorychlostní železniční doprava
UEO	Union européenne occidentale Západoevropská unie
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce Národní mezioborový svaz pro zaměstnanost v průmyslu a obchodu
UNEF	Union nationale des étudiants en France Národní svaz francouzských vysokoškolských studentů

Příloha 1 – Marshallův plán – European Recovery Program

Do přípravy Marshallova plánu bylo koncem roku 1947 zapojeno 17 zemí, které vyčíslily své „požadavky na pomoc“ ve výši 28 mld USD. Tato částka byla nakonec snížena na 19 mld USD. Zpráva byla hotova v září 1947, v prosinci 1947 začala být projednávána v americkém Kongresu. Marshallův plán oficiálně skončil v roce 1951, kdy bylo vydáno téměř 13 mld USD (zhruba 100 miliard dnešních USD). Pomoc dosahovala výše 2-6 % HDP podporovaných zemí, 90 % z prostředků bylo ve formě půjček. Již v r. 1949 většina zúčastněných zemí dosáhla předválečné úrovně.

Tabulka 12 - Příjemci finanční pomoci USA v rámci Marshallova plánu

	V milionech USD	V % z celkové pomoci
Velká Británie	3176	24,5 %
Francie	2706	20,9 %
Itálie	1474	11,4 %
SRN	1389	10,7 %
Nizozemí	1079	8,3 %
Řecko	694	5,4 %
Rakousko	677	5,2 %
Belgie a Lucembursko	556	4,3 %
Dánsko	271	2,1 %
Norsko	254	2,0 %
Turecko	221	1,7 %
Irsko	146	1,1 %
Švédsko	107	0,8 %
Portugalsko	50	0,4 %
Island	29	0,2 %
Jugoslávie	109	0,9 %
Terst	32	0,3 %

Zdroj: PŮLPÁN 1998 - 2001

Cíle USA v pováleční Evropě byly tyto:

- nastartování usmíření v Evropě, tj. podpora spolupráce mezi zeměmi,
- součinnost veřejných a soukromých zdrojů,
- nastartovat evropskou integraci.

USA chápaly svůj program pomoci jako "donucovací školu vzájemné spolupráce"¹⁶³.

¹⁶³ PŮLPÁN 1998-2001

Příloha 2 - Ekonomické, demografické a sociální změny ve Francii po II. světové válce – aneb jak se žilo v indikativně plánované ekonomice

A. Příjmy a výdaje¹⁶⁴

Růst příjmů

Dostupné hrubé příjmy domácností, sestávající c různých složek, pomalu rostou. V přepočtu na frank z roku 1999 činily 122000 F v roce 1960, 186000 F v roce 1970, 227000 F v roce 1980, 238000 F v roce 1990 a 242000 F v roce 1999. Vývoj kupní síly domácností byl však o trochu méně příznivý od počátku 80. let.

Životní úroveň se zvyšovala asi o 1 % ročně v průběhu 80. let a poté v letech 90. víceméně stagnovala, k dalšímu růstu došlo až po roce 1997. V 70. letech rostla životní úroveň ročně asi o 3-4 %. V letech 1980 až 1996 došlo ke zhoršení situace mladých domácností, zejména v případě stále početnějších svobodných matek.

Nová chudoba

Počátkem 80. let se objevily nové formy chudoby, které se prohlubovaly až do roku 1997. K chudobě nejčastěji přispěla dlouhodobá nezaměstnanost. Za chudého je podle INSEE považována osoba, jejíž životní úroveň dosahuje maximálně poloviny průměrné životní úrovně. Chudobu lze měřit také pomocí počtu osob bez střechy nad hlavou – v roce 1995 bylo ve Francii asi 200000 bezdomovců a bydlení 160000 rodin bylo podporováno z fondů solidarity. Roste počet bytů s regulovaným nájemným, nazývaných ve Francii HLM (habitation à loyer modéré), což jsou většinou byty podobající se vzhledem i umístěním českým panelákům. Předměstská sídliště tohoto typu se vyznačují zvýšenou kriminalitou a spotřebou drog, a tak už došlo i k jejich bourání. Dalším měřítkem chudoby je počet osob pobírajících přídatky dorovnávací jeho příjem na úroveň životního minima a další dávky. Jejich počet kulminoval v roce 1997, kdy milión osob mělo příjmy na úrovni životního minima, 610000 osob pobíralo invalidní důchod, 150000 rodin s jedním rodičem pobíralo rodičovský příspěvek,

164 FAHY 2001, INED 1998, NORVEZ 1999, THEVENET 1998

450000 osob mělo příjmy z práce vykonávané v rámci solidárních pracovních smluv (contrats emploi solidarité) a 900000 osob pobíralo různé přídatky z Národního fondu solidarity (Fonds national de solidarité).

Změnila se struktura chudých, kdy se ke „dřívějším“ chudým, tedy zejména starším či zdravotně postiženým osobám a početným rodinám, přidali „noví“ chudí, zejména mladí bez kvalifikace a ženy. Zdá se, že přechod z dočasné chudoby k téměř trvalému vyloučení ze společnosti závisí zejména na míře solidarity v rodině. Mnozí francouzští sociální ekonomové se proto domnívají, že nové formy chudoby pomůže odstranit opětovný hospodářský růst a posílení ochranářského státu, tzv. „État providence“¹⁶⁵.

Úloha státu

V 70. a 80. letech se neustále zvyšovalo státní krytí finančních výdajů spojených se sociálním zabezpečením. V první polovině 90. let se stát v této oblasti angažoval poněkud méně, a to zejména kvůli obecnému útlumu hospodářství. Po roce 1997 vykazují rozpočtové výdaje tímto směrem opět mírný nárůst. Ke tradičnímu ochranářství před vnitřními nebezpečími se přidala velká vůle hájit Francii (a trošku i Evropu) proti nebezpečím vnějším, spojeným zejména s globalizací.¹⁶⁶

Úspory, výdaje

Od 80. let do roku 1996/7 domácnosti omezovaly své výdaje a do roku 1993 rostla míra úspor. Od roku 1993 míra úspor osciluje kolem 13 %. Tento vývoj je dáván do souvislosti s růstem ekonomické nejistoty domácností v rámci nejistého vývoje celého hospodářství. Po roce 1997 ekonomika roste, a tak roste i počet spotřebních úvěrů (již bylo zmíněno), zároveň však navzdory všem očekáváním i nadále roste míra úspor, která by podle některých odhadů mohla dosáhnout až 19 % v roce 2010. Šetrnost a rozvážnější hospodaření jsou důsledkem krizí, které otřáslly hospodářstvím na počátku 90. let. Ačkoli mnohé z nejistot odezněly, lidé si na hospodárnost již zvykli.

165 Primárním významem výrazu „providence“ je „prozřetelnost“, kdy šlo zejména o prozřetelnost Boží nebo s Bohem nějak spojenou. Až s vývojem získalo toto slovo také význam „ochrana, zabezpečení“, zde spojené se Státem. Tato metafora ve zkratce vystihuje jednu oblast francouzské mentality.

166 Dříve Francie soupeřila s Británií, od poloviny 60. let soupeří s USA, v 90. letech sílily touhy stát se evropskou jedničkou.

Mezigenerační transfery

Již několik desetiletí roste objem přímé solidarity, tedy finanční i nefinanční podpory bez účasti státu. Pouze 10 % z objemu výpomoci v rámci rodiny je finanční povahy, přesto se mezi lety 1989 a 1995 zvýšil takto poskytovaný peněžní obnos z 1695 na 6808 F (za rok). Největší obnosy a nejčastěji přitom věnují osoby v důchodovém věku – v roce 1995 to bylo 8666 F. Adresáty těchto prostředků bývají většinou vnoučata, která déle studují, jsou nezaměstnaná nebo žijí sami s dítětem. Vzhledem k odkládané důchodové reformě lze tedy velmi nadneseně shrnout, že důchodci budou žít stále déle a budou pobírat slušné důchody, kterými budou financovat zbytek rodiny trpící nezaměstnaností a nízkými mzdami. Mnoho důchodců také v době vysoké nezaměstnanosti umožňovalo neoficiální přivýdělek nezaměstnaným, nejčastěji za poskytování různých služeb.

Daně

Koncem srpna 2000 přijala vláda „Globální plán na zjednodušení daňového systému a jeho reformy pro roky 200 – 2003“, který předpokládal snížení daňové zátěže celkem o 18,3 miliard EUR. Sazby daně z příjmu do roku 2003 klesly o 1,5 až 3,5 procentních bodů, sazba pro nejnižší příjmy tak v roce 2003 činí 7 %, nejvyšší sazba pak 52,5 %. V roce 2000 byla také snížena základní sazba DPH z 20,6 % na 19,6 %. V roce 2003 přikročila vláda i k zahájení tolik potřebné reformy penzijního systému.

B. Práce¹⁶⁷

Hospodářské zotavení

Po letech krize, která se již zdála být krizí strukturální, došlo ve Francii i v Evropě koncem 90. let k návratu růstu.

Prvním faktorem růstu je opětovné zvyšování spotřeby. V roce 1998 vzrostla spotřeba o 3,6 %, v roce 1999 o 2,6 %, což představuje nejvýraznější hodnoty od roku 1986. Stejně tak dochází k častějším nákupům nemovitostí – v roce 1999 vzrostly tyto investice o 7,1 % HDP (oproti 0,7 % v roce 1997). V roce 1998 vzrostly nákupy nových nemovitostí o

167 FAHY 2001, MARCHAND 1999, THEVENET 1998, INED 1998, LA DÉCOUVERTE 1996, LE MONDE 1999

16 %, starých o 18 %. Růst spotřeby podpořily také dostupnější úvěry, jejichž objem se zvyšoval o 7,5 % ročně. Ke zlepšení kupní síly přispívá také současná nízká inflace.

Za druhé – firmy opět investují. Po letech minimálních výdajů začínají firmy, jejichž dosavadní produkční kapacity byly zcela využity, opět investovat. Objem investic se tak v roce 1998 zvýšil o 6,3 % a v roce 1999 o 4,2 %.

Francouzi na přelomu století vyjadřují až překvapivou spokojenost – méně se obávají nezaměstnanosti, která již klesá, důvěřují své ekonomice a ještě optimističtěji vnímají svoji vlastní situaci. Na druhou stranu přetrvávají obavy z budoucnosti mladých, zejména co se vzdělání a práce týká, dále ze systému důchodového zabezpečení a ze situace znevýhodněných osob.

Nárůst aktivního obyvatelstva

Počet ekonomicky aktivních vzrostl z 22 milionů v roce 1975 na 26,2 milionů v roce 1999. Francouzský INED předvídá nárůst na 27,3 milionu ekonomicky aktivních v roce 2005. V první polovině 90. let rostl počet ekonomicky aktivních o 120000 až 150000 osob za rok, v druhé polovině 90. let pak dvojnásobným tempem. Zmírnění krize společně s hospodářským růstem umožňují neaktivním osobám opětné uplatnění na trhu práce.

Více než polovinu nárůstu pracovních sil lze přisoudit vývoji demografické struktury:

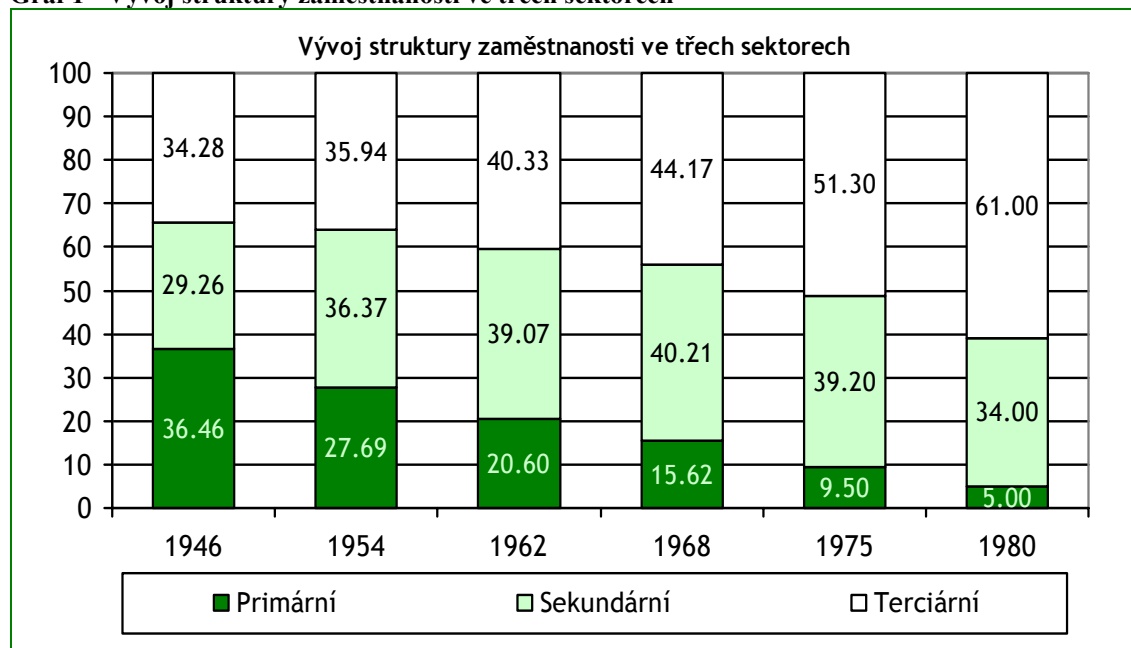
- Zmenšují se generace s nízkou mírou aktivity.
- Generace baby-boomu dosahují věku 50 let, kdy je vysoká míra aktivity (72 % v roce 1997), a nahrazují relativně slabé ročníky, které odcházejí do důchodu.
- Aktivita mužů roste zejména po padesátce, zatímco dříve byla téměř neměnná.
- V rámci dlouhodobého trendu došlo k dalšímu vývoji aktivity žen – ve věku 40 až 45 let je aktivních 80 % žen, ve věku 50 až 55 let pak 72 %.
- Mladí se trhu práce účastní v menším počtu, a to z příčin demografických a zejména pak díky prodloužení doby vzdělávání. V roce 1997 činil podíl ekonomicky aktivních u mladých ve věku 15 až 24 let 28 %. I nadále dochází k poklesu aktivity mladých, ale tento pokles se zpomaluje.

Přes nárůst ekonomické aktivity zůstává problémem financování penzí. Zatímco v roce 1968 představovali ekonomicky aktivní starší 55 let 19 % z celkového počtu pracujících obyvatel, v roce 1995 jich bylo méně než 10 %. Do roku 2015 se očekává nárůst na 13 %, ale vzhledem k vysoké naději dožití bude třeba zvrátit dosavadní tendenci snižování věku odchodu do důchodu a zvážit financování penzí.

Vývoj terciarizace

Z tabulky je zřejmý masivní nárůst sektoru služeb a naopak jistý útlum zemědělství a stavebnictví. V letech 1975 až 1982 došlo k nárůstu pracovních příležitostí celkem o 15 %, což zhruba kompenzovalo pokles pracovních míst v jiných odvětvích. Do roku 1990 rostl počet pracovních příležitostí ročně o 3,5 %.

Graf 1 - Vývoj struktury zaměstnanosti ve třech sektorech



Zdroj: DUBY 2003

Tabulka 13 - Podíl jednotlivých odvětví na HDP (v %)

	1960	1995
Zemědělství	9,7	2,5
Průmysl	25,4	22,9
Stavebnictví	8,7	4,7
Obchod	13,1	12,7
Doprava	4,1	3,6
Obchodní služby	10,6	17,1
Jiné služby	28,4	36,5

Zdroj: INSEE

Nárůst práce žen

Od šedesátých let patří k nejdůležitějším změnám na poli zaměstnanosti zvyšování míry ekonomické aktivity žen. K nárůstu zaměstnanosti žen přispěl rozvoj terciárního sektoru. Zároveň však ženy musí čelit častěji než muži nejistým zaměstnáním, částečným úvazkům, nezaměstnanosti a nižšímu platovému ohodnocení.

Jestliže ženy představovaly 36 % ekonomicky aktivního obyvatelstva v roce 1906, 33 % v roce 1965 a 36 % v roce 1975, v roce 1982 to bylo již 41 %, v roce 1995 pak 45 % a v roce 1999 plných 46 %. INED¹⁶⁸ očekává, že v roce 2020 budou ženy tvořit až 48 % ekonomicky aktivního obyvatelstva. Z žen v produktivním věku (25 – 54 let) pracovalo v roce 1968 jen 45 %, v roce 1975 už 53 %, v roce 1982 pak 62 % a v roce 1994 už celých 77 % žen. Podobné tempo růstu se očekává až do roku 2006.

Jak již bylo řečeno, zaměstnanost žen se zvýšila zejména v návaznosti na rozvoj terciárního sektoru. Za posledních dvacet let připadají ženám dvě třetiny z míst vytvořených v terciárním sektoru. Z obecného pohledu se profil ženské zaměstnanosti stále více blíží modelu mužskému, ženy zkracují mateřskou dovolenou na minimum a usilují o stálé zaměstnání. Zároveň však trh práce zůstává poměrně jasně rozdělen na mužská a ženská povolání.

Přes početní nárůst zaměstnaných žen zůstává pozice žen na trhu práce z určitých pohledů méněcennější, než pozice mužů. Vzhledem k dosažitelnosti zaměstnání se žen vždy více týká nezaměstnanost, a to nezávisle na jejich věku, vzdělání či povolání.¹⁶⁹ V roce 1997 byla míra nezaměstnanosti žen 14,2 % oproti 10,8 % u mužů, v roce 1999 to bylo 13,8 % u žen oproti 10,7 % u mužů. Dalším problémem žen je druh jejich práce – ženy tvoří 52 % zaměstnaných na dobu určitou a pracují na 6 z 10 míst v pomocných profesích.

Co se mezd týče, ženy dostávají méně peněz než muži, a to nezávisle na vykonávané profesi: v případě vyššího úřednického postu činí roční mzda ženy zhruba 202 tisíc F,

168 INED 1998

169 O zaměstnanosti žen, rovných příležitostech a otázkách stejného finančního ohodnocení žen a mužů bylo napsáno mnoho prací. Aby byla zachována určitá vyváženost, je třeba podotknout, že ženy se na trhu práce chovají poněkud jinak, než muži; zatímco muži většinou volí z možností „pracovat“ a „nepracovat“, ženy mají stále ještě třetí volbu „mít rodinu“, případně „být v domácnosti“. Staletí vývoje nevymaže žádná feministka.

muže 261 tisíc F; v dělnické profesi si žena vydělá zhruba 80 tisíc F, muž 98 tisíc F. Ženy jsou nadměrně zastoupeny mezi příjemci nízkých mezd, kde činí až 85 % příjemců, naopak v nejvyšším příjmovém intervalu jsou ženy zastoupeny pouze 27 %. Minimální mzdu pobíralo v roce 1998 celkem 12,4 % zaměstnanců, ale 17,1 % zaměstnaných žen. Jak bylo uvedeno výše, ženskou doménou je terciární sektor, ale i tam se ženy častěji objevují na hůře placených postech. Ženy také tvoří většinu zaměstnanců na částečný úvazek – plných 86 %.¹⁷⁰ Na druhou stranu dochází ke zmenšování všech uvedených rozdílů.

Práce na částečný úvazek a snížení pracovní doby

Od poloviny sedmdesátých let je nárůst ekonomicky aktivních doprovázen zkrácováním pracovní doby. Kromě postupného snížení týdenní pracovní doby na 35 hodin od roku 2000 (s přechodným obdobím do konce roku 2002 pro malé podniky) se zvýšil podíl částečných úvazků na celkové zaměstnanosti na 17,2 %, a to zejména v návaznosti na vyšší zaměstnanost žen. V roce 1975 pracovalo na částečný úvazek 5 % ekonomicky aktivních, v roce 1985 10%, o deset let později 16 % a v roce 1999 už přes 17 %. Průměrná délka částečného úvazku činí necelých 23 hodin týdně. Zajímavý je rozdíl mezi velkými a malými podniky. V malých podnicích pracuje až třetina zaměstnanců na částečný úvazek, ve velkých jen desetina.

Plná pracovní doba se snižovala během celého 20. století. V roce 1848 činila 12 hodin denně, v roce 1919 pak 8 hodin denně, v roce 1936 40 hodin týdně, v roce 1982 39 hodin týdně a od 1.1.2000 je to 35 hodin týdně. Ačkoli již v průběhu 90. let pracovalo mnoho státních úředníků 35 hodin týdně, masivní rozšíření takto zkrácené pracovní doby s sebou nese mnohé organizační potíže, a to jak na straně zaměstnavatelů, tak na straně zaměstnanců. Zejména malé podniky se novým podmínkám těžko přizpůsobují – většina z nich nezaměstnává osoby na „průměrné“ úvazky, ale na úvazky zkrácené a řekněme prodloužené.

170 Míru svobodnosti rozhodnutí pracovat na zkrácený úvazek stejně jako otázku skleněného stropu nechme stranou.

Ke zkracování pracovní doby je třeba ještě připočíst prodlužování dovolené, která od roku 1982 činí 5 týdnů. Na tuto délku se prodloužila z poválečných 2 týdnů (1946) přes 3 týdny od roku 1956 a 4 týdnů od roku 1969.

Francouzský stát si od zkracování pracovní doby slibuje snižování nezaměstnanosti a zvýšení času stráveného s rodinou. Ke snižování nezaměstnanosti sice dochází, ale souvislost se zkracováním úvazků zatím nikdo pořádně neprokázal. Volný čas se možná prodlouží, ale těžko říci, zda to bude mít pozitivní dopad na jednotlivce i společnost – odpůrci omezování pracovní doby zákonem se domnívají, že pracovníci budou více stresováni, aby stihli stejný objem práce za kratší dobu, liberálové se brání omezování pracovní svobody a zlí jazykové se o zkrácené pracovní době vyjadřují jako o konci potřeby předstírání práce pro mnohé zaměstnance velkých podniků.

Ústup nezaměstnanosti

Po dvaceti letech růstu nezaměstnanosti dochází od roku 1997 k jejímu snižování. Optimisté předpokládají pokles nezaměstnanosti až na 7,7 % v roce 2005. Za poklesem nezaměstnanosti stojí zejména rozvoj práce na částečný úvazek, dále zvýšený počet pracovních smluv na dobu určitou, stále ještě rozvoj sektoru obchodu a služeb a v neposlední řadě zejména ke zvýšení počtu nekvalifikovaných pracovních míst přispělo daňové zvýhodnění nízkých mezd. Nejvíce pracovních příležitostí vytváří sektor služeb, a to jak služby osobám, tak služby rekreační, kulturní či pro podniky. Po letech útlumu se pracovní příležitosti rodí také ve stavebnictví a v některých průmyslových odvětvích.

Dostupnost pracovních příležitostí a tedy i míry nezaměstnanosti se velmi liší v jednotlivých francouzských departmentech. Tradičně vysokou nezaměstnaností trpí celý sever, horní Normandie, Picardie, Poitou-Charente, Aquitaine a pyrenejské departementy, naopak okolí Paříže, Alsasko, Franche Comté a Limousin patří mezi regiony s nejnižší nezaměstnaností.

Zvýšené potíže s nalezením zaměstnání se objevují u mladých lidí, kde každý pátý mladík a každá pátá dívka pracuje za minimální mzdu nebo na časově omezenou pracovní smlouvu. Přesto se mladým daří stále lépe nacházet zaměstnání, důkazem je neustálý pokles míry nezaměstnanosti mladých.

K dalšímu poklesu nezaměstnanosti by mohla přispět již zahájená daňová reforma, která by měla odlehčit firmám a pomoci jim tak ke zvýšení konkurenceschopnosti na světových trzích.

C. Bydlení¹⁷¹

Vývoj bytové situace: více prostoru a pohodlí, menší domácnosti

Od padesátých let nastupuje v oblasti bydlení soustavný a jednoznačný trend, charakteristický neustálým zvětšováním jak rozlohy bytů, tak počtu místností v jednom bytu. Roste také počet místností na osobu a zlepšuje se základní vybavenost bytů.

Zatímco v roce 1963 měly byty v průměru 3,23 místnosti, v roce 1996 to byly místnosti 4, v rodinných domech dokonce 4,8. Průměrná velikost místností se zvětšila z 19,65 m² v roce 1970 na 22 m² v roce 1996 a průměrná celková rozloha bytu se zvětšila z 68 m² v roce 1970 na plných 88 m² v roce 1996. Přitom v roce 1970 bydlelo pohromadě v průměru 3,1 osob oproti 2,5 osobám v roce 1996.

Zajímavé jsou statistiky ohledně vybavenosti bytů. V roce mělo „veškeré vybavení“, tedy vodu a WC uvnitř bytu, alespoň jednu koupelnu a centrální vytápění, pouze 34 % bytů, v roce 1996 to bylo již plných 80 %. Podíl nevybavených bytů klesl z 15 % v roce 1984 na 4 % v roce 1996, přičemž se většinou jedná o venkovská sídla obydlená starými osobami. V roce 1962 mělo vanu nebo aspoň sprchový kout pouze 28,9 % bytů, v roce 1990 to bylo již 93,5 %. V této souvislosti je zajímavé zmínit tradičně poměrně nízkou spotřebu vody na obyvatele ve Francii v porovnání se zbytkem Západní Evropy.

Vlastnictví bytů a domů: více starších soukromých vlastníků, více domků

Trh s nemovitostmi se probírá z krize, která jím otřásla v letech 1992 až 1996. Domácnosti se stávají optimističtějšími a opět investují do bydlení. K velkému počtu transakcí na trhu s nemovitostmi došlo v roce 1999. V období let 1996 až 2000 vzrostly ceny bytů o 5 % a ceny samostatně stojících domů o 9 %.

V roce 1998 bylo vlastníky svého hlavního obydlí 54 % domácností. Mezi lety 1992 a 1998 došlo k poklesu počtu domácností, které vlastní druhé sídlo. Částečně k tomu došlo

171 INED 1998, LA DÉCOUVERTE 1996, LE MONDE 1999, INSEE 1990

odstěhováním části domácnosti, například jedné z generací, do venkovského nebo příměstského sídla. V současné době vlastní druhé sídlo asi 8 % domácností.

Důležitá je struktura vlastníků. Dlouhodobě roste počet Francouzů, kteří na sklonku života vlastní své obydlí, a to z 55 % v roce 1970 na 75 % v roce 2000. Od roku 1982 vzrostl podíl vlastníků starších 55 let o 10 %, zároveň dochází k výraznému poklesu vlastnictví u mladých lidí do 35 let, a to o 50 % u osob mladších 5 let a o 21 % u osob ve věku 25 až 35 let.. Podíl vlastníků ve věku 35 až 45 let zůstává stejný.

Již čtyřicet let roste podíl obyvatelstva bydlícího v samostatném domku. Na počátku 60. let tak bydlelo 40 % Francouzů, v roce 1996 obývalo 13 milionů domků ve Francii 56 % domácností. Do roku 2005 se očekává nárůst na 14,5 milionu domků a 59 % domácností. Tento trend přetrval i přes pokles výstavby domků v 80. letech, a to díky obydlování starších, zejména vesnických domků. K obratu ve výstavbě došlo až v roce 1997. V roce 1979 byla zahájena výstavba 281 tisíc rodinných domků (samostatných i seskupených do kolonií), v roce 1989 jen 174 tisíc domků, v roce 1993 už jen 122 tisíc, ale v roce 1997 došlo k nárůstu na 155 tisíc a počty i nadále rostou.

Megalopolizace: z centra na předměstí, z venkova do měst

Nárůst bydlení v rodinných domcích přispívá k rozšiřování příměstských oblastí.¹⁷² Francie tak s dvacetiletým zpožděním napodobuje vývoj v Severní Americe: lidé přesouvají svá bydliště z měst do příměstských oblastí, ale současně dochází k pozvolnému vylidnění venkova¹⁷³, kam se sice ještě v 80. letech nastěhovala z města část nejstarší generace, ale po jejím odchodu zůstávají vesnické domky prázdné. Výjimkou jsou vesnice v těsné blízkosti nynějších příměstských, kde se očekává „pohlčení venkova“ příměstským stylem. Výsledkem je nárůst příměstské populace z 22 % (1990) na 22,8 % (1995) až na očekávaných 23,3 % (2005). Podíl předměstské populace dosáhne v roce 2005 asi 25 %.

Mobilita: vstříc hustějšímu osídlení

172 Příměstské oblasti se liší od oblastí předměstských zejména větší vzdáleností od centra, pozdějším datem vzniku a ještě méně městským rázem. V případě současné Prahy spadá do pojmu předměstí např. Liboc nebo Spořilov, do pojmu příměstská oblast např. obce směrem na Roztoky, Průhonice, Dobřichovice apod.

173 Francouzi používají pro příměstskou zónu výstižný pojem „zone ruraine“, což je spojení pojmu „zone urbaine“ a „zone rurale“, tedy městské a venkovské zóny.

Motivy pro stěhování jen málokdy pramení z následování pracovní příležitosti, v drtivé většině případů se jedná o hledání lepšího prostředí, a to z hlediska klimatického (teplo, blízkost moře, odpor k zimě a dešti) či situačního (vztah k horám, řece, znechucení městem). Migrační saldo je velmi kladné v oblastech kolem Středozezemního moře, na jihu směrem k Atlantiku a v okolí Rhony. Naopak pařížská aglomerace své obyvatele již dlouho vypuzuje, záporné saldo migrace dnes zahrnuje již celý prstenec kolem Paříže.¹⁷⁴

V minulosti se migrační salda vysvětlovala stěhováním za prací – lidé opouštěli kraje, kde ubývaly pracovní příležitosti a/nebo kde byla vysoká nezaměstnanost, a přesídlovali do míst, kde práce byla. V osmdesátých letech se však objevil nový fenomén, kdy vyšší koncentrace populace vytváří pracovní příležitosti¹⁷⁵. Tento paradox se vysvětluje nárůstem pracovních míst ve službách a obchodu.

Míra stěhování dosáhla v letech 1992 až 1996 30 %. Ke stěhování přispívá rozšíření vysokoškolského vzdělávání a pozdější zakládání rodin. Naopak jakmile se páry zabydlí, k jejich stěhování už téměř nedochází. Někteří sociologové se domnívají, že pomyslnou kotvou je zaměstnání ženy, a to zejména v druhé polovině produktivního věku. Druhým faktorem omezujícím stěhování je stárnutí – s věkem rostou i kořeny.

D. Demografická situace, rodina¹⁷⁶

Model rodiny

Od roku 1970 klesá sňatečnost, k určitému nárůstu došlo po roce 1996. Míra rozvodovosti dosahuje v 90. letech 30 % a tento ukazatel se zdá být stabilní. Roste podíl nesezdaných párů, které tvoří až 14 % všech párů. Tyto charakteristiky úzce souvisejí s růstem ekonomické nezávislosti žen. Zároveň se zvyšuje počet rodin s jedním rodičem a aspoň jedním dítětem, tedy zejména roste počet domácností svobodných matek – v současné době činí asi 8 % všech domácností. Zmenšuje se velikost domácností, roste

174 Jde zejména o „panelákové“ oblasti, kde došlo k akumulaci negativních sociálních jevů.

175 Tento jev se shoduje s konceptem koordinačních nákladů, dělby práce a specializace, který představují autoři Gary S. BECKER a Kevin M. MURPHY v XII. kapitole knihy Human Capital. Dělbba práce je podle Beckera a Murphyho vyšší ve městech než na vesnici ne kvůli větší velikosti trhu, ale kvůli hustějšímu osídlení a tudíž i nižším transakčním a koordinačním nákladům a větším možnostem dělby práce a specializace.

176 INED 1998, MARCHAND 1999, NORVEZ 1999, THEVENET 1999, TURBOT 1998, INSEE 1990

počet jednočlenných domácností, a to zejména ve větších městech; v důsledku pak roste i celkový počet domácností.

Od roku 1999 mírně roste porodnost, která však stále nezajišťuje prostou reprodukci (pro udržení velikosti populace se v evropských podmínkách počítá s úhrnnou plodností 2,1 dítěte na jednu ženu).

Osoby v důchodovém věku

Osoby v důchodovém věku se vzhledem k prodlužující naději dožití, relativně brzkému odchodu do penz a nadprůměrným příjmům stávají nadprůměrně situovanou třídou, která ve velké míře cestuje, věnuje se svým koníčkům a různým dalším poměrně nákladným aktivitám.

Průběžně financovaný důchodový systém bude třeba brzy reformovat, což však nebude jednoduché. V současné době platí právo na penzi a povinnost přispívat do důchodového systému v době aktivity. Ve Francii důchodový systém není jednotný, sestává z mnoha různých „režimů“ odvozených od profesního zařazení přispěvatele. Existuje například režim vojáků, zemědělců, civilních úředníků či železničářů. Tato situace je pozůstatkem předválečné rozdrobenosti penzijních plánů a poválečného selhání jejich sjednocení.

V současné době připadá na sto ekonomicky aktivních osob 49 penzistů. Do roku 2040 se očekává nárůst na 77 až 90 penzistů na 100 ekonomicky aktivních. V uplynulých letech přistoupily vlády k zvýšení počtu odpracovaných let potřebných k přiznání penze. Vlády se však většinou obávají zvyšování věku odchodu do důchodu, protože se domnívají, že „staří by brali práci mladým“¹⁷⁷ Současný věk odchodu do důchodu, který je 60 let, by se podle některých odborníků snížil na 56 nebo 57 let vzhledem k míře nezaměstnanosti. V EU přitom patří Francie mezi země s nejnižší ekonomickou aktivitou osob ve věku 50 až 59 let. Osoby starší 65 let tvořili těsně po 2. světové válce 11 % obyvatelstva, v roce 1995 již 15 % a do roku 2010 se očekává nárůst na 17 %.

177 Toto tvrzení už dlouho vzbuzuje moji zvědavost. Doposud se mi však nepodařilo najít detailnější studii na toto téma.

Principy penzijní reformy

Převládá názor, že reforma musí být dlouhodobá, protože růst míry ekonomické závislosti a dopady demografických změn se budou projevovat v následujících čtyřiceti letech. Cílem je nejprve absorbovat v letech 2005 až 2010 náraz způsobený odchodem generací baby-boomu do důchodu a poté usilovat o nalezení rovnovážného stavu do roku 2030 či 2040, a to za udržení rovnosti mezigeneračních přesunů. Názory, jak k takovému stavu dospět, se velmi rozcházejí. Nejčastěji se doporučuje přechod na vícepilířový systém, jehož základem a hlavní složkou by i nadále zůstalo průběžné financování. Z části vybraných prostředků by se měla již nyní tvořit rezerva, která by byla využita v období velkého nárůstu indexu ekonomického zatížení. Výše důchodu by měla být odvozena vždy od aktuálního průměrného příjmu a současně by měla více odpovídat pojišťovací logice. Odvážní ekonomové volají po zrušení všech výjimek a výhod při stanovení výše penze, které systém prodražují a hlavně nejsou spravedlivé ve smyslu zohlednění míry přispívání versus výše penze. Již ale bylo zmíněno, že pokus o sjednocení francouzského penzijního systému probíhá již přes padesát let, a to stále bez viditelnějších výsledků.

Příloha 3 – Francouzské regiony konce 20. století

	Sídlo prefektury	Departementy	Rozloha km ²	Počet obyvatel	Míra nezam. v %	Průměrná roční mzda v %	Prům. zdanění v % příjmu	Podíl na HDP v %
Alsace	Strasbourg	Bas-Rhin, Haut-Rhin	8280	1623000	7.1	113396	20.54	2.9
Aquitaine	Bordeaux	Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques	41309	2867000	12.8	108694	28.47	4.3
Auvergne	Clermont-Ferrand	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme	26013	1315000	10.2	104845	23.48	1.8
Bourgogne	Dijon	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	31582	1623000	10.8	106267	20.03	2.4
Bretagne	Rennes	Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan	27209	2846000	11.2	104985	22.07	4
Centre	Orléans	Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret	39151	2433000	11.0	108069	21.50	3.8
Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne	Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne	25606	1352000	11.2	106674	18.90	2.2
Corse	Ajaccio	Corse-du-Sud, Haute-Corse	8680	260000	12.1	105994	NA	0.3
Franche-Comté	Besançon	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort	16202	1113000	9.2	106490	21.14	1.7
Ile-de-France	Paris	Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise	12011	10982000	10.3	149594	19.38	29.3
Languedoc-Roussillon	Montpellier	Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales	27376	2221000	16.7	106728	31.85	2.9
Limousin	Limoges	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne	16942	719000	8.9	103654	27.12	1
Lorraine	Metz	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges	23547	2311000	11.0	108807	19.77	3.4
Midi-Pyrénées	Toulouse	Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne	45348	2494000	11.7	110440	30.83	3.6
Nord-Pas-de-Calais	Lille	Nord, Pas-de-Calais	12414	3994000	15.5	109816	26.98	5.5
Basse-Normandie	Caen	Calvados, Manche, Orne	17589	1412000	11.6	103101	22.47	2.1
Haute-Normandie	Rouen	Eure, Seine-Maritime	12318	1777000	14.0	112666	21.88	3
Pays de la Loire	Nantes	Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée	32082	3139000	11.9	105122	23.42	4.6
Picardie	Amiens	Aisne, Oise, Somme	19399	1855000	13.3	108298	21.16	2.7
Poitou-Charentes	Poitiers	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sevres, Vienne	25809	1618000	12.7	104373	22.62	2.3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse	31400	4426000	15.1	114685	28.84	6.8
Rhône-Alpes	Lyon	Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie	43698	5572000	10.4	116482	24.37	9.3

Poznámky k tabulce:

Názvy a rozlohy; zdroj: běžná francouzská učebnice zeměpisu

Počet obyvatel = obyvatelstvo k 1. 1. 1995; zdroj: Statistická ročenka Francie, 1996

Míra nezaměstnanosti = podíl aktivní populace, I-VI/1998, zdroj: INSEE

Průměrná roční mzda ve francích za rok 1995; zdroj: Statistická ročenka Francie, 1996

Průměrná míra profesního zdanění, 1998; zdroj: Crédit local de France

Podíl na celkovém HDP metropolitní Francie, 1992; zdroj: INSEE

Příloha 4 – Regiony NUTS 2 ve Francii



Zdroj: www.ladocumentationfrancaise.fr

Příloha 6 – Chronologická tabulka francouzského plánování

		Plány, mimořádné plány a plánové kontrakty	Generální komisař pro plán
1945	Rekonstrukční plány 1946 - 1961	I. plán 1947 – 1953	Jean Monnet jmenován 3. ledna 1946
1946			
1947			
1948		II. plán 1954 – 1957	Etienne Hirsch jmenován 11. září 1952
1949			
1950			
1951	III. plán 1957 – 1961	Stabilizační Rueffův plán 1958 – 1959	Pierre Massé jmenován 18. února 1959
1952			
1953			
1954	Růstové plány 1962 - 1975	IV. plán 1962 – 1965	Stabilizační plán 1963
1955			
1956			
1957		V. plán 1966 – 1970	Francois-Xavier Ortoli jmenován 22. ledna 1966
1958			
1959			
1960	VI. plán 1971 – 1975	René Montjoie jmenován 23. června 1967	
1961			
1962			
1963			Jean Riper jmenován 17. října 1974
1964			
1965			
1966			
1967			
1968			
1969			
1970			
1971			
1972			
1973			
1974			
1975			

1976	Krizové plány 1976 - 1988	VII. plán 1976 – 1981	V roce 1979 se VII. plán plně přizpůsobuje Barreho strukturálnímu plánu	
1977				Michel Albert jmenován 27. dubna 1978
1978		VIII. plán 1981 - 1985 nerealizován	Přechodný plán 1981 – 1983	
1979				Hubert Prévot jmenován 1. července 1981
1980				
1981		IX. plán 1984-1988/9	První generace plánových kontraktů 1984 – 1988	Henri Guillaume jmenován 21. května 1984
1982				Bertrand Fragonard jmenován 28. října 1987
1983				
1984				
1985				
1986				
1987	Strategické plánování 1989 +	X. plán 1989 – 1992	Druhá generace plánových kontraktů 1989 – 1993	Pierre-Yves Cossé jmenován 20. července 1988
1988				Jean-Baptiste de Foulcauld jmenován 9. ledna 1992
1989		XI. plán 1993 – 1997 neschválený projekt	Třetí generace plánových kontraktů 1994 – 1998	Henri Guaino jmenován 1. září 1995
1990				Jean-Michel Charpin jmenován 4. ledna 1998
1991				
1992		Diskuse o budoucnosti plánu	Čtvrtá generace plánových kontraktů 2000 - 2006	Alain Etchegoyen jmenován 23. dubna 2003
1993				
1994				
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				
2000				
2001				
2002				
2003				
2004				
2005				
2006				