

číslo 4      ročník III      2007

# Scientia *& et* Societas<sup>4</sup>

časopis pro společenské vědy a management

PF 2008

**nsp**  
NC PUBLISHING

# Obsah

## Odborné stati

- 3 Hra o nejbližší možný termín
- 15 Rozpočtová reforma: velké změny příjmů a výdajů, slabý vliv na deficit
- 42 Významné formy dobývání renty v datech
- 63 Konfrontace zájmů při snižování mandatorních sociálních výdajů v České republice
- 87 Globalizace, hospodářský nacionalismus a národní stát
- 99 Dopad nejistoty do hodnocení PPP projektů
- 111 Správa a řízení akciových společností: vývoj ve světě a vznik českého kodexu
- 118 Trhy práce v České republice a dalších zemích EU v podmínkách realizace cílů Lisabonské strategie
- 143 Hořké balady věčného studenta Roberta Davida

## Recenze

- 148 Václav Klaus & Vladimír Tomšík – Makroekonomická fakta české transformace

# Hra o nejbližší možný termín

## (O Národním plánu zavedení eura v České republice)

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NETWON College, a. s. pro vědu a výzkum<sup>1</sup>

\* Národní koordinační skupina pro zavedení eura v České republice zpracovala a publikovala Národní plán zavedení eura v České republice. Plán má o něco víc než 80 stran, je důkladný, technicistní, detailní, komplexní, rozsáhlý, zasahuje do značných podrobností. Je v mnohém podobný všem národním plánům zavedení eura, které zpracovávaly a zpracovávají jiné nové členské státy Evropské unie, a přesto je poněkud odlišný. Stejně jako jiné národní plány se drží „předepsané osnovy“, stejně jako ony je plánem více-méně technickým, je velmi podobně strukturován, soubor úkolů, které obsahuje, je velmi podobný. Je dobře, že vznikl, i přesto, že datum vstupu ČR do eurozóny bylo rozhodnutím vlády ze dne 25. října 2006 nevstoupit v roce 2007 do mechanismu směnných kurzů ERM II odloženo z 1. ledna 2010 na neurčito. V příslušném rozhodnutí se konstatuje, že „na základě provedených analýz a v souladu s dříve schválenou Strategii přistoupení České republiky k eurozóně doporučuje Ministerstvo financí a Česká národní banka vládě ČR, aby Česká republika neusilovala o vstup do mechanismu ERM II v průběhu roku 2007. Toto rozhodnutí znamená také posun potenciálního přijetí ČR do eurozóny za původně uvažovaný horizont let 2009 až 2010, který uváděla Strategie. Dosud nebylo vytvořeno takové prostředí, aby po dvou letech od vstupu do ERM II mohla ČR splnit stanovené podmínky pro vstup do eurozóny a byla schopna v dostatečné míře realizovat výhody z přijetí eura.“ (s. 6)

Plán je ovšem tímto rozhodnutím silně poznamenán. Nikoli v deskripci kroků, které budou muset být před zavedením eura učiněny. Deskripce je pečlivá a není důvod nevěřit autorům, že do ní zahrnuli vše,

co v ní zahrnuto mělo být, že nezapomněli na některou podstatnou součást přípravy zavedení eura. Plán je poznamenán zásadní absencí hodnotícího postoje k zavedení eura, a to jak obecně, tak v konkrétnějším časovém horizontu. Tato charakteristická vlastnost plánu je patrná od jeho první do poslední strany. Až na zanedbatelné výjimky v plánu nenajdeme žádné pasáže o přínosech zavedení eura, ani žádné pasáže o potenciálních ztrátách. Je to jen zčásti překvapující. Od národní koordinační skupiny pro zavedení eura by se daly právem očekávat vlastní postoje a v plánu by obsaženy být měly – přinejmenším implicitně. Na druhé straně, jestliže česká vláda před rokem rozhodla tak, jak rozhodla, tedy ve prospěch odkladu vstupu do eurozóny na neurčito, přispělo to jistě k větší zdrženlivosti členů koordinační skupiny – autorů národního plánu.

Přijetí společné měny euro Českou republikou je hned v úvodních pasážích národního plánu prezentováno především (nebo spíše pouze) jako závazek přijatý Českou republikou v souvislosti se vstupem do Evropské unie, jako závazek, o jehož splnění musí Česká republika usilovat v nejbližším možném termínu, neboť se nachází v postavení země, která má pouze přechodnou výjimku pro zavedení eura. Jako závazek, který musí Česká republika chtít nechtě splnit, protože jí to Evropská unie uložila, jako příkaz Bruselu. Takováto prezentace je věcně zcela správná, odpovídá článku 4 Aktu o přistoupení ČR k EU, avšak v jejím podtextu je určitá míra distancování se od samotného – snad promyšleného a uváženého – rozhodnutí suverénního českého státu požádat o vstup do Evropské unie, s nímž od počátku byla podmínka

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/0255 „Institucionální rámec Evropské unie a jeho vliv na konkurenceschopnost ekonomik členských zemí“ a v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

- účasti v eurozóně spojena. Národní plán zavedení eura je „*rámcovým dokumentem, který je určen všem subjektům české ekonomiky a společnosti*“ (s. 8). Argumentace pro zavedení eura pouze nutností splnit závazek daný Evropské unii Českou republikou sice disponuje silou přesvědčit ty subjekty české ekonomiky a společnosti, které o existenci takového závazku nevědí a netuší, ale na druhé straně je poněkud nedůstojná národní koordinační skupiny i subjektů, jimž je adresována. Právě tak jako zdržení se jakéhokoli komentáře k výše uvedenému rozhodnutí vlády nevstoupit v roce 2007 do mechanismu směnných kurzů ERM II. Zmíněné všechny subjekty české ekonomiky a společnosti si sice mohou příslušné rozhodnutí vyhledat a mohou se pokusit pátrat i po důvodech, které k jeho přijetí vedly, ale je to pro ně poněkud nepohodlné.

*„Euro je hlavním prvkem současné i budoucí evropské prosperity. Každý den prokazuje svou hodnotu a svou důležitost. Je jedním z největších úspěchů Evropy a měli bychom na něj být hrdí. Česká republika jakožto otevřená a dynamická ekonomika může z přijetí eura jen získat. Jednotná měna napomůže rozvoji stabilnějšího prostředí pro podniky a efektivnějšímu přidělování zdrojů, které následně českou ekonomiku přiblíží nejvíce prosperujícím zemím eurozóny.“*

*Joaquín Almunia, evropský komisař pro hospodářské a měnové záležitosti*

Proces přípravy na zavedení eura je – v duchu celého národního plánu – zpracován obecně, do značné míry bez přihlédnutí k českým realitám. V úvodu kapitoly se uvádí, že „*zavedení eura v České republice předpokládá splnění všech kritérií pro přistoupení k eurozóně a dosažení stavu, kdy přijetí jednotné měny a aplikace jednotné měnové politiky přinesou zemi více pozitiv než negativ*“ (s. 14), avšak nechává se na znalostech či imaginaci čtenáře – subjektu české ekonomiky a společnosti, aby si domyslel, kdy a za jakých podmínek k převaze pozitiv přijetí jednotné měny a jednotné měnové politiky dojde. Návod k přemýšlení mu nabídne jen v podobě seznámení s obsahem všeobecně známých mastrichtských kritérií konvergence (kritérium dosažení vysokého

stupně cenové stability, kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, kritérium kurzové stability a kritérium konvergence úrokových sazeb) a s dalšími hodnotícími kritérii (výsledky integrace trhů, situace a vývoj běžného účtu platební bilance a posouzení vývoje nákladů na jednotku pracovní síly).

## 1. Jak se rozšiřuje eurozóna

Již úvodní slova Národního plánu zavedení eura připomínají, že Česká republika se v souvislosti se vstupem do Evropské unie **zavázala přijmout společnou měnu euro**, a to v článku 4 Aktu o přistoupení ČR k EU. Země s přechodnou výjimkou je povinna usilovat o zavedení eura **v nejbližším možném termínu**. Není tedy v její moci libovolně oddalovat či urychlovat termín zavedení eura. Kritéria pro vstup do euro-

zóny jsou pevně dána Smlouvou o založení ES a jejich plnění je každé dva roky nebo na žádost členské země s dočasnou výjimkou na zavedení eura přezkoumávána Radou EU ve složení ministrů financí a hospodářství (ECOFIN) na základě konvergenčních zpráv Evropské komise a Evropské centrální banky. **Pokud jsou kritéria splněna, Rada ECOFIN rozhodne o zrušení výjimky pro zavedení eura.** Následně Rada EU stanoví závazný přepočítací koeficient mezi národní měnou a eurem.

**Členské země** musí pro přijetí eura dosáhnout vysokého stupně udržitelné hospodářské konvergence. Jinak řečeno, **musí před vstupem do eurozóny splňovat všechna mastrichtská kritéria** uvedená

v článku 121 Smlouvy o založení Evropského společenství. Jedná se o tato kritéria:

- 1. Dosažení vysokého stupně cenové stability** (členský stát vykazuje dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, která nepřekračuje o více než 1,5 procentního bodu průměrnou míru inflace tří členských států, které v oblasti cenové stability dosáhly nejlepších výsledků).
- 2. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí** (v době šetření se na členský stát nevztahuje rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku podle článku 104 Smlouvy o založení ES; Rada rozhoduje podle poměru skutečného nebo plánovaného deficitu veřejných financí k HDP - maximálně 3 % - a podle poměru veřejného dluhu k HDP - maximálně 60 %; Rada bere v úvahu i dosavadní postup snižování rozpočtové nerovnováhy a existenci výjimečných faktorů, které k nerovnováze přispívají).
- 3. Kurzová stabilita** (dodržování normálního flukтуаčního rozpětí při účasti v mechanismu směnných kurzů ERM II po dobu alespoň dvou let, aniž by došlo k devalvací centrální parity (středního kurzu k euru) - směnný kurz vůči euru by se měl blížit centrální paritě).
- 4. Konvergence úrokových sazeb** (průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba by neměla překračovat o více než 2 procentní body průměr úrokových sazeb tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability; údaje se zjišťují u dlouhodobých státních dluhopisů).

Při hodnocení stavu připravenosti země na vstup do eurozóny jsou posuzovány i další faktory (integrace trhů, stav a vývoj běžného účtu platební bilance, vývoj nákladů na jednotku pracovní síly) a v neposlední řadě je hodnocena i míra nezávislosti centrální banky.

Jaký je stav připravenosti České republiky na euro, ovšem není předmětem zájmu autorů Národního plánu zavedení eura v ČR. Skutečností je, že již při vstupu do EU byla s ČR v důsledku vysokých deficitů veřejných rozpočtů započata procedura nadměrného schodku. Jejím cílem bylo snížení deficitu udržitel-

ným a důvěryhodným způsobem pod hranici 3 % HDP do roku 2008. Plán postupného snižování deficitu byl odsouhlasen orgány EU na základě vládou předloženého Konvergenčního programu z května 2004.

Více podrobností o plánu na snižování deficitu veřejných financí, o příčinách jeho neplnění a nadějí na plnění v budoucnosti získáme ze společného dokumentu vlády ČR a ČNB Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně. Citujme: *„Těžiště fiskální reformy, resp. konsolidačního programu spočívalo v omezení objemu veřejných výdajů a v mírném zvýšení složené daňové kvóty. To bylo dále doplněno úpravou institucionálního rámce závazující střednědobé fiskální cílování ukotvené střednědobými výdajovými rámci. Reforma úspěšně zahájila restrukturalizaci příjmové strany veřejných rozpočtů. Na výdajové straně však došlo k upuštění od původních záměrů a přijatá opatření měla jen krátkodobý dopad. Navíc již od roku 2005 docházelo k překračování nově zavedených střednědobých výdajových rámců. Dočasné příjmy plynoucí z rychlého ekonomického růstu byly využívány spíše k navyšování výdajů než k redukci schodku... V roce 2007 byly v důsledku předvolebních opatření z roku 2006 rasantně navýšeny sociální výdaje, což vede k procyklickému chování fiskální politiky. Původní cíl konsolidačního programu pro rok 2007 ve výši 3,3 % HDP proto pravděpodobně nebude splněn. ČR tak není schopna ukončit proceduru nadměrného schodku dle stanoveného termínu. Datum přijetí eura se odvíjí od vyřešení problematických míst v rámci zásadní reformy veřejných financí a posílení pružnosti české ekonomiky. Vláda si proto klade za cíl vyvinout maximální reformní úsilí tak, aby tyto překážky byly odstraněny do konce volebního období.“*

Poslední dvě věty citace Aktualizované strategie přistoupení České republiky k eurozóně jsou současně posledními dvěma větami této strategie. Na první pohled je zřejmé, že nejsou příliš konkrétní.

Novináři bývají konkrétnější než politici. O. Kružílek publikoval na euPortálu článek s příznačným názvem Jak se vyhnout euru? Jako vhodnou strategii doporučuje neplnění konvergenčních kritérií a jako příklad hodný následování Švédsko: *„Může se zdát,*

- *že instalaci společné evropské měny v Česku alespoň z procedurálního hlediska nestojí nic v cestě. Existuje však celá řada dobrých důvodů, proč do eurozóny nespěchat. Jak na to a jaká jsou rizika? Inspiraci pro oddálení přijetí eura lze hledat především ve Švédsku. To dlouhodobě tzv. konvergenční kritéria neplní, tudíž se k přijetí společné měny prozatím nekvalifikovalo.“*

## 2. Základní zásady zavedení eura v ČR

Zásady zavedení eura uvedené v Národním plánu zavedení eura v ČR jsou buď totožné se zásadami zavedení eura v jiných národních plánech zavedení eura, nebo velmi podobné. Je jich celkem devět a pokrývají všechny zásadní aspekty zavedení eura. Je patrné, že jejich smysluplnost byla ověřena praxí předchozích zemí vstupujících do eurozóny. Patří k nim:

1. **Jednorázové zavedení eura:** Euro se zavede podle scénáře velkého třesku, bez využití přechodného období, v hotovostní i bezhotovostní formě.
2. **Duální cirkulace:** Euro se stane zákonným platidlem ode dne jeho zavedení. Období paralelního oběhu eura a české koruny bude trvat 2 týdny. V bezhotovostním oběhu se bude od data zavedení eura používat výlučně euro. České bankovky a mince budou stahovány z oběhu. Během období duální cirkulace bude možno platit i korunovými bankovkami a mincemi, obchodníci budou vydávat zpět pouze eura.
3. **Zajištění kontinuity právních nástrojů:** Zavedení eura v ČR neovlivní platnost smluv a jiných právních nástrojů (právních předpisů, správních aktů, soudních rozhodnutí, jednostranných právních aktů aj.). Zavedení eura nebude mít za následek změnu jakékoliv podmínky smlouvy, nebude moci být důvodem k osvobození od dluhu, neposkytne smluvní straně důvod k jednostranné změně smlouvy nebo k jejímu vypovězení.
4. **Použití přepočítacího koeficientu:** Všechny korunové hodnoty se budou přepočítávat na eura pouze na základě přepočítacího koeficientu stanoveného Radou EU ve zvláštním nařízení. Přepočítací koeficient bude stanoven na šest platných číslic a bude vyjadřovat ekvivalent 1 EUR = XX,XXXX CZK. Nesmí být zaokrouhlován ani upravován na menší počet platných číslic.
5. **Zaokrouhlování:** Peněžní částky, které byly stanoveny v korunách, ale mají být zaplacený v eurech, se zaokrouhlí na dvě desetinná místa, tj. nejbližší eurocent. Zaokrouhlení na dvě desetinná místa je minimální nutný standard, je možné stanovit národními předpisy pravidla, která vedou k přesnějšímu zaokrouhlování. Zaokrouhluje se vždy pouze konečná hodnota, nikoli jednotlivé částkové položky u souhrnně účtovaných služeb. Z praktických důvodů bude potřeba řadu právními předpisy stanovených částek nově stanovit v eurech (v daňové oblasti, u peněžitých sankcí apod.). Podrobněji budou principy zaokrouhlování uvedeny v Obecném zákonu o zavedení eura a v na něj navazující metodice.
6. **Princip nepoškození občana:** Zavedení eura nesmí poškodit občany a spotřebitele. Poplatky občanů a daně se zaokrouhlí směrem dolů, vratky daní a platby státu občanům se zaokrouhlí směrem nahoru. Tento postup neplatí pro pokuty, penále a jiné platby sankčního charakteru.
7. **Předcházení zvýšení cen a subjektivně vnímané inflaci:** Uskuteční se potřebné kroky pro to, aby zavedení eura nebylo zneužito jako záminka neodůvodněného zvýšení cen. Bude zejména pravidelně monitorován vývoj cen a bude důsledně kontrolováno dodržování pravidel přepočtu a duálního označování cen.
8. **Minimalizace nákladů:** Náklady, které při přípravě na zavedení eura vzniknou jednotlivým subjektům, si každý subjekt – veřejný i soukromý – pokryje sám. Stát poskytne jasné a včasné informace a doporučení s cílem minimalizace těchto nákladů.
9. **Věcná a finanční odpovědnost:** Každý subjekt bude odpovědný za svou organizační přípravu přechodu na euro, a to včetně přizpůsobení informačních a jiných systémů, za které je odpovědný nebo které spravuje. Vzniklé náklady nebudou kompenzovány z veřejných zdrojů.

### 3. Doporučení národního koordinátora zavedení eura

- Doporučuje se podnikům, státní správě i samosprávě, aby na základě dostupných materiálů analyzovaly pravděpodobné změny a začaly je realizovat ihned poté, kdy bude znám termín zavedení eura v ČR.
- Doporučuje se profesním asociacím, komorám, zájmovým sdružením a jiným podobným organizacím, aby určily osobu zodpovědnou za sledování procesu zavádění eura. Tato osoba by měla fungovat jako prostředník mezi příslušným segmentem ekonomiky a Národní koordinací skupinou.
- Doporučuje se krajským a obecním úřadům, aby se připravily na informování občanů o dopadech zavedení eura na jejich život a aby se zapojily do procesu přípravy zavedení eura.
- Doporučuje se určit v každém ústředním orgánu státní správy a samosprávy osobu zodpovědnou za přípravu zavedení eura v příslušné instituci. Osobu koordinátora by měly zvolit také Asociace krajů České republiky a Svaz měst a obcí České republiky.
- Doporučuje se, aby podniky co nejdříve určily koordinátora zavedení eura.
- Je třeba posílit komunikaci výhod a nákladů zavedení eura a vysvětlovat, co zavedení eura v České republice přinese.
- Je třeba zapojit spotřebitelské organizace do tvorby systému boje proti neoprávněnému zdražování. Spotřebitelské organizace by měly hledat efektivní postupy při ochraně spotřebitele prostřednictvím svých partnerských zemí v eurozóně.

### 4. Úkoly vyplývající ze zavedení eura

Úkoly vyplývající ze zavedení eura jsou – podobně jako zásady zavedení eura v ČR – stanoveny velmi podobně, ne-li zcela totožně jako úkoly definované v jiných národních plánech zavedení eura. Neexistuje zde žádná významnější odchylka – samozřejmě s tím, že Národní plán zavedení eura v České republi-

ce připravený a publikovaný v roce 2007 je první verzí českého národního plánu a postupně bude docházet k jeho bližšímu upřesňování. Úkoly jsou definovány převážně (ale nikoli výlučně) jako výčet povinností pro příslušný sektor.

#### Finanční sektor

- zavedení bankovek a mincí denominovaných v euru a stažení národní měny z oběhu
- účast na adaptaci platebních a účetních systémů
- ochrana spotřebitele (duální označování cen produktů finančního trhu, duální výpisy)
- konverze klientských účtů, úvěrových produktů, akreditivů, směnek a šeků podle přepočítacího koeficientu ke dni zavedení eura, resp. ke dni splatnosti
- dodržení kontinuity smluv (např. v oblasti úrokových sazeb)
- příprava ČNB na zabezpečení jejich funkcí v Eurosystemu

#### Veřejné finance, veřejná správa, veřejná samospráva

- tvorba postupů pro přípravu státního rozpočtu, rozpočtů územních samospráv a státní fondy v eurech (bude předmětem některé z aktualizací národního plánu)
- přepočty všech veličin, parametrů a ukazatelů v oblasti sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění na eura (životní minimum, existenční minimum, vyměřovací základy rozhodné pro výpočet dávek, cena bodu stanoveného pro úhrady za poskytnutou zdravotní péči...)
- převedení hodnoty státních dluhopisů i všech dalších nesplacených dluhopisů na eura
- přepočet cel, soudních a správních poplatků, místních poplatků na eura
- přepočet platů na eura
- přepočty na eura v oblasti důchodového a nemocenského pojištění

#### Ochrana spotřebitele

Duální označování cen se zavede povinně nejpozději 1 měsíc po stanovení přepočítacího koeficientu a tato povinnost bude přetrvávat 12 měsíců po zavedení →

- eura (po ukončení tohoto období se podnikatelům doporučí dobrovolně pokračovat v tomto systému ještě dalších 6 měsíců). Cílem daného opatření je napomoci psychologickému přivyknutí na novou měnu a zabránit případným nepoctivým praktikám. Povinnost duálně označovat ceny budou mít právnické i fyzické osoby. Přesný rozsah bude uveden v aktualizaci Národního plánu zavedení eura.

Zajištění úspěšného přechodu na euro má svůj etický rozměr. Samotná úprava legislativy nezabezpečí důvěru mezi podniky, spotřebiteli a státem. Osvědčilo se přijmout dohodu mezi organizacemi spotřebitelů na jedné straně a profesními sdruženími a podniky na straně druhé. Osvědčilo se rovněž, když podniky přijaly dobrovolný závazek, že v etapě pře-

tika není předmětem předkládaného materiálu. Jen na jednom místě udělali autoři výjimku, a to právě v části týkající se „úkolování“ podnikové sféry v souvislosti s přijetím eura. Citujeme: „V této souvislosti je na místě zmínit přínosy z přechodu na euro, plynoucí z rozšíření stabilního jednotného mezinárodního měnového prostoru, v němž menší a střední podniky čelí menším výkyvům kurzu a rizikům z mezinárodních operací. Odpadá tím řada poplatků a dalších nákladů z existence a převádění cizí měny, což snižuje náklady a vede k možnosti zefektivnění administrativy podniku. Menší a střední podniky dále získají šanci k novým exportním aktivitám, možnostem zahraničních investic a hledání nových dodavatelů, neboť odpadají nejrůznější devizová opatření a nutnost záruk proti

*„Existují minimálně čtyři důvody, proč by Česká republika neměla do eurozóny spěchat. Za prvé, dosud není zdaleka jasné, zda je euro úspěšný projekt. Za druhé, maastrichtská kritéria, jejichž splnění je od nás tvrdě vyžadováno, nejsou plněna samotnými členskými zeměmi eurozóny. Za třetí, v současné době, kdy česká koruna apreciuje, není pro nás výhodné do eurozóny vstupovat. A za čtvrté, eurozóna nás nechce.“*

*Stanislava Janáčková, poradkyně prezidenta ČR*

chodu na euro budou pro přečeňování používat výhradně přepočítací koeficient a pravidla zaokrouhlování.

Vývoj cen bude monitorován s tím, že součástí monitoringu bude i dohled nad dodržováním pravidel týkajících se konverze cen, duálního označování cen a ostatních stanovených požadavků. Osvědčilo se pořádání osvětových kampaní, školení a instruktáží pro spotřebitele s cílem zamezit tomu, aby se z důvodu změny měny zvyšovaly ceny zboží a služeb.

### Podniková sféra

Zvláštním aspektem Národního plánu zavedení eura v České republice je jeho téměř úzkostlivé vyhýbání se porovnávání nákladů a přínosů přístupu k eurozóně, udržování zásadního odstupu od tohoto problému až po několikeré upozornění, že daná problema-

výkyvům kurzu či zahraničně obchodním rizikům.“

Zajímavé, ač poněkud zašifrované (pod titulkem Aspekt nového definování pozice firmy na trhu ve střednědobém a dlouhodobém horizontu) je varování adresované především menším podnikům, jejichž aktivity se nezaměřují ani tak na mezinárodní obchod jako na spekulaci s kurzem. I tato pasáž Národního plánu zavedení eura stojí za přímou citaci: „Především menší podniky, které plánují spíše v krátkodobější než dlouhodobější perspektivě, mohou mít s přechodem na euro menší finanční a organizační problémy, a to zvláště v případě, že jejich aktivity nespočívají prvotně v mezinárodním obchodě. Svou obchodní strategii plánují s ohledem na momentální či krátkodobou výhodnost či nevýhodnost kurzu, což jim dává do jisté míry možnost „spekulativního“ ekonomického chování. S příchodem společné měny ovšem budou

*nuceny orientovat se minimálně ve střednědobém horizontu, a to v zájmu udržení své konkurenceschopnosti... Aspekt střednědobého a dlouhodobějšího vnímání je efektivní uplatnit také pro ohodnocení pozic svých obchodních partnerů a nejbližšího externě spolupracujícího prostředí s cílem vyvarovat se toho, aby kolize vnějšího subjektu přivedla kolizi vlastní firmy. Tato hodnocení je účelné provést s dostatečným předstihem tak, aby šlo také v předstihu volit spolehlivé a konkurenceschopné obchodní partnery a případně nový hlavní cíl podnikání v podmínkách eurozóny.“*

Jen stěží si lze představit decentnější formu upozornění na zánik podnikatelských možností založených více na spekulaci s kurzem než na mezinárodním obchodě, než jaká byla zvolena právě Národním plánem zavedení eura.

### 5. Nové zákony pro euro

Hlavním právním předpisem České republiky, který vytvoří předpoklady pro zajištění hladkého přechodu na euro, bude **Obecný zákon o zavedení eura**. Bude obsahovat zejména odkaz na přepočítací koeficient, způsob přepočtu z koruny na euro, hlavní principy zaokrouhlování, konverze cen a duálního označování cen, způsob konverze peněžních prostředků na bankovních účtech, způsob konverze cenných papírů a ostatních investičních nástrojů, záruku neměnnosti dříve uzavřených právních závazků, správních a soudních rozhodnutí v souladu s principem kontinuity právních nástrojů, pravidla pro výměnu oběživa, kontrolu a dohled nad dodržováním zákona a sankce za jeho porušení.

Vznikne nový **Zákon o České národní bance**, který nahradí současný zákon a který zohlední přenesení některých rozhodovacích pravomocí, zejména z oblasti měnové politiky, na Radu guvernérů Evropské centrální banky.

V návaznosti na oba zákony budou novelizovány právní předpisy, které je nutno změnit s účinností ke dni zavedení eura (např. daňové zákony, právní předpisy v oblasti účetnictví, sociálního zabezpečení, veřejného zdravotního pojištění atd.).

### 6. Cíle, adresáti a obsah informační kampaně

Poslední dvě části Národního plánu zavedení eura jsou věnovány informační kampani a informačním a statistickým systémům. Obě dvě části patří k nejméně propracovaným, což souvisí především s tím, že se jedná o první verzi Národního plánu zavedení eura, který bude několikrát aktualizován. V části věnované informační kampani se dozvíme, že každý občan, soukromá i veřejná sféra budou mít k dispozici dostatek informací, včas a vhodným způsobem a že znevýhodněným občanům a menšinám bude věnována zvláštní pozornost. Že komunikace bude založena na definování informačních potřeb jednotlivých cílových skupin, a to se zvláštním zřetelem k jejich potenciálu získané informace dále zpracovávat. Že informační kampaň bude vedena tak, aby si adresáti nemuseli informace sami vyhledávat, ale aby se k nim dostávaly přímo. Že hlavním poselstvím informační kampaně bude zpráva, že euro bude v České republice zavedeno ke dni € a všichni musí být na používání eura v hotovostním i bezhotovostním styku připraveni. Vlastní obsah informací pro občany, soukromou i veřejnou sféru je vymezen jen velmi rámcově v cílech informační kampaně. Jsou jimi tyto:

- vysvětlení, že přijetí eura je závazek vyplývající z našeho vstupu do EU,
- informování o všech aspektech přijetí eura a nástrojích k minimalizaci rizik spojených s jeho přijetím,
- seznámení se závazným přepočítacím koeficientem,
- vysvětlení rozdílu mezi obdobím duálního označování cen a duální cirkulace,
- seznámení s opatřeními přijatými na ochranu spotřebitele, se systémem dvojího označování cen a cenových kontrolních mechanismů,
- zmírňování obav ze zdražování, které by bylo způsobeno zavedením eura,
- seznámení s faktem, že ke dni zavedení eura přestává být koruna česká národní měnou,
- vysvětlení, že během duální cirkulace budou obíhat korunové mince a bankovky vedle euromincí a eurobankovek,
- seznámení s euromincemi a eurobankovkami. →

## + 7. Závěr

Národní plán zavedení eura v České republice z roku 2007 lze považovat za standardní technický plán zavedení eura. Stejně jako jiné národní plány zavedení eura obsahuje základní zásady zavedení eura (totožné, nebo alespoň velmi podobné základním zásadám uvedeným v jiných národních plánech), stejně jako ony obsahuje harmonogram zavedení eura; základní úkoly v jednotlivých sektorech počínaje bankami a ostatními subjekty finančního sektoru a konče informačními a statistickými systémy jsou velmi podobné. Doporučení národního koordinátora zavedení eura připomíná doporučení národních koordinátorů jiných národních plánů zavedení eura. Plán publikovaný v roce 2007 je první verzí národního plánu zavedení eura. Bude nesporně několikrát aktualizován. Porovnávat ho detailně s národními plány zavedení eura zemí, které euro již zavedly nebo se nacházejí podstatně dále v přípravě na jeho zavedení, by bylo tedy do značné míry zavádějící. Jedná se o plán, který byl zpracován v intencích zadání. Jeho základní vadou krásy je, že nemá svůj termín plnění. To ovšem není vinou autorů, nýbrž vinou reálných zájmů.

Česká republika je povinna usilovat o zavedení eura v nejbližším možném termínu. Dosud tak ne učinila, protože nesplnila nezbytné podmínky. Je otevřenou otázkou, zda nezbytné podmínky nesplnila proto, že to nebylo v jejích silách, nebo proto, že již přijatý závazek koliduje podle jejích politických představitelů s jejím národním zájmem. Závazky, které jsou v rozporu s vlastním zájmem, se vždy plní neochotně, pomalu a s četnými odklady. Až ČR splní maastrichtské kritérium schodku veřejných rozpočtů pod hladinou tří procent hrubého domácího produktu, zanikne možnost zavedení eura odkládat. Pokud ovšem zatím nedojde k neplnění kritéria jiného – například cenové stability.

Jakkoli se diskuse o nevhodnějším okamžiku načasování vstupu ČR do eurozóny uskutečňují v duchu teorie optimální měnové oblasti, hrozby ztráty samostatné měnové politiky či potřeby dosáhnout

ještě vyšší míry přiblížení cenových hladin, lze pod nimi vysledovat především působení reálných zájmů, které se cítí – zcela přirozeně – vstupem do eurozóny ohroženy, avšak z pochopitelných důvodů nehodlají skutečný důvod svého protestu proti euru manifestovat. Problém je v tom, že parciální zájmy bývají nezřídka ztotožňovány se zájmy národními, ačkoli je namístě zájmy na přijetí eura diferencovat podle různých zájmových skupin. O Dědek, současný koordinátor zavedení eura v ČR a dřívější viceguvernér České národní banky tak učinil již před čtyřmi lety: „Jednoznačným příjemcem výhod nahrazení koruny eurem bude exportní segment našich podniků, samozřejmě jenom těch, které vyvážejí do eurové oblasti. Těm, které exportují do dolarové oblasti, jednotná měna v tomto směru nepomůže, budou muset stále pracovat s nejrůznějšími zajišťovacími instrumenty. Nicméně podíl naší podnikové sféry, která vydělá na tom, že se staneme součástí velké relativně uzavřené ekonomiky, bude dominantní. Samozřejmě na tom vydělají spotřebitelé. Jednotná měna obecně vede k větší cenové transparentnosti, posiluje konkurenční prostředí a tím tlačí firmy k nižším cenám. Naši turisté budou moci jezdit s domácí měnou po celém světě, protože euro směníte všude – korunu ne. Na zavedení eura prodělají spekulanti. Zatímco podniková sféra spíše dává přednost stabilitě, pro spekulaci je výhodná neustálá změna, protože na sázkách, kterým směrem se ekonomika pohne, se dá výnosně vydělávat. Uvádí se, že na zavedení eura částečně doplatí banky, protože se velmi často angažují jako obchodníci s devizami. Tady bych ale řekl, že banky sice něco samozřejmě ztratí, ale na druhé straně zase enormně získají tím, že jejich úvěry se stanou bezpečnějšími. Banky dovedou ošetřit kurzová rizika, ale často to dělají tím způsobem, že je přesunou na své klienty. Když pak dojde k nějakým větším kurzovým výkyvům, jejich klienti se dostávají do problémů a to zase samozřejmě ohrožuje úvěry bank. Větší bezpečí pro podnikovou klientelu v důsledku potlačení kurzového rizika znamená větší bezpečí pro banky a jejich fungování.“<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Klvačová, E.: Euro je val proti globalizačním rizikům (rozhovor s doc. Ing. Oldřichem Dědkem, CSC., viceguvernerem České národní banky), *Acta Oeconomica Pragensia*, 2003, č. 6

Přijetí eura je ve své podstatě hluboká institucionální změna. Změna, která je obdobná změně související se vstupem do Evropské unie. Podobně jako ona nastavuje pravidla hry pro podnikání a interakce mezi státem a podnikovou sférou na vyšší laťku, než jaká platila dříve, je na zúčastněné ekonomické subjekty náročnější. Je skutečností, že redukuje prostor pro podnikání založené na prvku spekulace s vývojem kurzu měny. Stejně tak je skutečností, že redukuje prostor pro manévrování politických představitelů země zejména v oblasti veřejných financí. Zhoršování stavu českých veřejných financí probíhá při-

ně krmí (obvykle poněkud skrytě) z prostředků ostatních daňových poplatníků, tj. především spotřebitelů a zaměstnanců, levicové proto, že nemají to srdce a svědomí sáhnout na sociální síť a hlavně se tuze bojí, že kdyby tak učinily, přestaly by vládnout. Vlády liberálně zaměřené proto, že rezignují na větší část historických funkcí státu včetně vybírání daní a kontroly účelnosti státních výdajů, vlády intervencionistického typu proto, že věří na to, že stát dokáže dělat na dluh ekonomický růst, jakož i další zázraky.<sup>3</sup>

Není náhodou, že zavedení eura v České republice narazí na odpor všech, jejichž zájmu se negativně

*„Především menší podniky, které plánují spíše v krátkodobější než dlouhodobější perspektivě, mohou mít s přechodem na euro menší finanční a organizační problémy, a to zvláště v případě, že jejich aktivity nespočívají prvotně v mezinárodním obchodě. Svou obchodní strategii plánují s ohledem na momentální či krátkodobou výhodnost či nevýhodnost kurzu, což jim dává do jisté míry možnost „spekulativního“ ekonomického chování. S příchodem společné měny ovšem budou nuceny orientovat se minimálně ve střednědobém horizontu, a to v zájmu udržení své konkurenceschopnosti.“*

*Národní plán zavedení eura v České republice*

blíže od poloviny devadesátých let minulého století. V roce 1998, kdy byl deficit veřejných financí nesrovnatelně nižší než dnes, již veřejné finance do deficitu a dluhu rychle spěly. Důvody, které k tomuto vývoji vedly tenkrát, dosud nezaujmou a jen tak brzy nezačnou. I dnes platí, že „deficit státního rozpočtu vzniká ze slabosti vlády, z nevhodně čelit zájmovým tlakům na příjmové i výdajové straně. Z ochoty přistupovat na hru, že daně mohou být čím dál, tím nižší, nebo na hru, v níž výdaje ustavičně rostou nebo alespoň zůstávají konstantní... Z hlediska vzniku deficitu je spíše vedlejší, zda je vláda levicová nebo pravicová, zda má nebo nemá sklony k intervencionismu. Pravicové vlády dávají vzniknout deficitu spíše proto, že přestávají vybírat daně od podnikatelů, které součas-

dotkne. Stejně tak není náhodou, že boj proti zavedení eura je veden především argumenty o tom, že Evropská unie není optimální měnovou oblastí, že eurozóna dosahuje nižších temp růstu než například Spojené státy americké, že zasáhne-li Českou republiku asymetrický šok, nebude mít k dispozici nejúčinnější nástroj hospodářské politiky, politiku monetární, že rozdíl mezi cenovou hladinou v eurozóně a v České republice je dosud velmi výrazný, že koruna neustále apreciuje vůči euru. Nikoli argumenty o poškození konkrétních zájmů konkrétních zájmových skupin. Každý z výše uvedených argumentů obsahuje část pravdy, každý má svou validitu. Ale všechny plní spíše roli vytváření zástupných problémů, roli vytváření

<sup>3</sup> Křiváková, E.: Veřejné finance: volný pád do deficitu a dluhu, in: Zpráva o lidském rozvoji – Česká republika 1998, UNDP, Praha 1998

- atmosféry obav ze vstupu, roli zakrývání zájmového aspektu vstupu do eurozóny.

Současná situace nápadně připomíná situaci před vstupem ČR do Evropské unie, kdy Česká republika implementovala do svých zákonů *acquis communautaire* a kdy se tedy postupně uzavírala institucionální mezera mezi normami chování platnými v Evropské unii a v České republice. O každý její zbytek se vedl velmi tvrdý boj – přiměřeně síle příslušné lobbystické skupiny, její zájmové sjednocení, kompaktnosti, organizačním schopnostem a vynalézavosti při hledání cest k tvorbě názoru politiků i veřejnosti a především přiměřeně velikosti ztráty jí očekávané. Tuto skutečnost bylo možné velmi dobře pozorovat v souvislosti s pravidelným každoročním hodnocením České republiky Evropskou komisí. Negativní reakci zájmových skupin, jimž konvenoval institucionální rámec pro podnikání vytvořený ekonomickou transformací, podstatně méně náročný než institucionální rámec EU, bylo možné sledovat po každé pravidelné zprávě, která nejen hodnotila, ale současně vznášela požadavky na zlepšení situace. Zvláště silná byla vždy tam, kde se jednalo o sladění české legislativy s evropskými normami v oblasti práva obchodních společností a v oblasti kapitálového trhu. Postoje odpůrců uzavírání institucionální mezery byly nejčastěji obhajovány nedokonalostí transformace a potřebou nezatížit proces koncentrace vlastnických práv příliš velkými transakčními náklady. Porovnání evropské a české legislativy však vždy přesvědčivě dokazovalo, že základním motivem bylo oddálit nastolení evropských standardů v oblasti ochrany vlastnických práv. Negativní reakci bylo možno pozorovat i v souvislosti s požadavkem Evropské komise v oblasti důslednějšího monitorování státní pomoci. Argumentace oponentů byla vedena v rovině práva státu na suverénní rozhodování, logika ekonomických zájmů směřovala k oddálení okamžiku, kdy český stát bude důsledněji chránit hospodářskou soutěž. A do třetice, se silnou averzí se setkávala všechna hodnocení a doporučení Evropské komise týkající se zlepšení ochrany slabší smluvní strany – ať již jí byli zaměstnanci, spotřebitelé, klienti bank či občané v roli obětí znečišťovatelů životního prostředí. Ve všech výše uvedených případech zájmy

na zachování co nejdelšího institucionálního provizoria ekonomické transformace hovořily o šoku, který české ekonomice způsobí vstup do Evropské unie. O šoku, který nenastal, protože nastat nemohl.

Na konferenci Euro – naše příští měna padl i názor, že zavedení eura v České republice je záležitostí minimálně příštích 10 let. Naplnění této neformální prognózy, která posouvá nejbližší možný termín zavedení eura do roku 2017 a dále, by dokazovalo značnou sílu zájmů zainteresovaných na odkladu. Protože názor byl vysloven poradkyní prezidenta republiky, lze oprávněně předpokládat, že se opírá o věrohodné informace.

Evropská unie ovšem není zdaleka proti snahám o odklad data přijetí eura v ČR bezmocná. Rada Evropské unie ve složení ministrů financí a hospodářství (ECOFIN) doporučila dne 9. října 2007 opatření ke snížení schodku veřejných financí v České republice. Citujme: „*Rada podala podle čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES České republice doporučení k nezbytným opatřením s cílem snížit schodek veřejných financí pod maximální hranici 3 % HDP, stanovenou Smlouvou. Postup při nadměrném schodku byl v případě České republiky zahájen v návaznosti na schodek veřejných financí ve výši 12,9 % HDP v roce 2003 (6,6 %, vyloučt-li se významná jednorázová operace související se státními zárukami)... V červenci roku 2004, kdy Rada vydala své původní doporučení, se mělo za to, že existují zvláštní okolnosti, tj. výše schodku a strukturální změna v hospodářství po přistoupení České republiky k EU, což dovolilo nápravu schodku ve střednědobém výhledu, tedy do roku 2008. Rada však došla k názoru, že další prodlužování dané lhůty není odůvodněné. Doporučila, aby česká vláda snížila schodek pod úroveň 3 % HDP nejpozději do roku 2008 a dosáhla v rozpočtovém saldu mezi lety 2007 a 2008 strukturálního zlepšení ve výši 0,75 %.*“

Lze věrohodně předpokládat, že vstřícné doporučení Rady ECOFIN půjdou i četné domácí podnikatelské zájmy. Neboť zatímco postupující apreciacie koruny je ekonomicky velmi atraktivní pro dovozce, z pohledu vývozců je spíše škodlivá. Možnosti podpory vývozu jsou velmi omezené, s kurzem koruny český stát v současné době nic dělat nemůže, nezbyvá tedy nic jiného, než rychle splnit maastrichtská

kritéria a další podmínky vstupu do eurozóny a nejbližší možný termín zavedení eura poněkud přiblížit termínu původně plánovanému. První signály v tomto směru se již objevují. Svaz průmyslu a dopravy ČR dokončuje nový dokument shrnující strategické potřeby českých podniků. Informace o něm se objevily na serveru Hospodářských novin [hn.ihned.cz](http://hn.ihned.cz) v článku *Co zastaví silnou korunu?*<sup>4</sup> Silná jsou i slova použita v článku: „*Průmyslníkům dochází trpělivost. Nový dokument žádá po vládě brzké zavedení eura. Rekordní kurz koruny přiměl šéfy průmyslových pod-*

*niků, aby zkusili zvrátit laxní přístup Topolánkovy vlády k euru a zasadili se o jeho brzké přijetí... Rychlé přijetí eura je jednou z priorit... Pro firmy je důležité, aby měly jistotu, že na jejich byznys nebudou mít velký vliv pohyby kurzu. Zanedbatelné není ani snížení nákladů na obchodní transakce po zavedení eura...“*

Možná, že další verze Národního plánu zavedení eura v České republice už bude mít své datum splnění stejně tak, jako ho měly a mají jiné národní plány zavedení eura, a že toto datum bude bližší než rok 2017.

#### LITERATURA

1. *Národní plán zavedenia eura v Slovenskej republike, aktualizácia marec 2007*. Národná banka Slovenska, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2007
2. *Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně*. Společný dokument vlády ČR a České národní banky, Praha 2006
3. *Národní plán zavedení eura v České republice*. Národní koordinační skupina pro zavedení eura v České republice, Praha 2007
4. *Estonia's National Changeover Plan, 5th version*. 31 October 2006
5. *Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou*. Společný dokument Ministerstva financí ČR a České národní banky, Praha 2006
6. *Masterplan for the Euro Changeover*. Banka Slovenije, Government of the Republic of Slovenia, January 2005
7. *Konvergenční program České republiky*. Aktualizovaná verze, březen 2007
8. Malý, J.: *Teorie optimální měnové oblasti jako špatný indikátor konvergence*. Acta Oeconomica Pragensia, 2003, roč. 11, č. 6, s. 65–75. ISSN 0572-3043
9. Almunia, J.: *Česká republika na dobré cestě k euru*. Scientia et Societas, 2006, roč. II, č. 1, s. 3–6. ISSN 1801-7118
10. Klvačová, E.: *Euro je val proti globalizačním rizikům (rozhovor s doc. Ing. Oldřichem Dědkem, CSc., viceguvernérem České národní banky)*. Acta Oeconomica Pragensia, 2003, roč. 11, č. 6, s. 9–14. ISSN 0572-3043
11. Klvačová, E.: *Veřejné finance: volný pád do deficitu a dluhu*. In: Zpráva o lidském rozvoji – Česká republika 1998. UNDP, Praha 1998
12. Klvačová, E.: *Závazek bez termínu splnění: Národní plán zavedení eura v České republice*. In: EURO – naše příští měna (sborník ze stejnojmenné konference). Praha, 4. října 2007
13. Vintrová, R.: *Způsobí euro pádivou inflaci?* In: EURO – naše příští měna (sborník ze stejnojmenné konference). Praha, 4. října 2007
14. Lacina, L.: *Postrach jednorázového zdražování po zavedení eura*. In: EURO – naše příští měna (sborník ze stejnojmenné konference). Praha, 4. října 2007
15. *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie (Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost)*. Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, Praha 2002
16. Lavička, V., Nádoba, J.: *Co zastaví silnou korunu?* <http://hn.ihned.cz>, 23. října 2007

<sup>4</sup> Lavička, V., Nádoba, J.: *Co zastaví silnou korunu?* <http://hn.ihned.cz>, 23. října 2007

{1/9}

## • ABSTRACT

*The article is devoted to the National plan of the euro implementation in the Czech Republic. The author describes main features of this plan and seeks to compare it with national plans of euro implementation prepared by the other new member states of the European Union. According her opinion the Czech National plan of the euro implementation is being marked by fundamental absence of an assessment of costs and benefits connected with the implementation of euro. The author gives her attention also to the fact that the plan does not mention any time horizon for the implementation of the euro. The article describes the procedure of euro area widening and criteria that must be fulfilled by potential new member states of the EMU, basic principles of the euro implementation in the Czech Republic, recommendations given by National coordinator and tasks connected with the implementation in different sectors of the Czech economy. The question of vested interests connected with the datum when the euro becomes the new Czech currency is being analysed in the conclusion of the article.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*euro, eurozóna, rozšíření eurozóny, měnová politika, fiskální politika, zájmy, zájmové skupiny*

## JEL KLASIFIKACE

*E50, E52, E58, F02, F21, F31*

x

## Rozpočtová reforma: velké změny příjmů a výdajů, slabý vliv na deficit

► PhDr. Jiří Malý, Ph.D. » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

### \* 1. Různé cesty návratu k rozpočtové rovnováze

Veřejné finance České republiky se z krátkodobého, střednědobého ani dlouhodobého hlediska nenacházejí ve stavu rovnováhy. Je pro ně charakteristický přetrvávající deficit veřejných rozpočtů a neklesající úroveň veřejného dluhu v poměru k hrubému domácímu produktu.

Jako základní měřítko posuzování vývoje českých veřejných financí použijeme známé referenční hranice maastrichtských konvergenčních kritérií a Paktu stability a růstu pro posouzení neexistence nadměrného schodku veřejných financí, tj. 3 % HDP pro maximální výši deficitu veřejných rozpočtů a 60 % HDP pro maximální výši veřejného dluhu. Údaje v tabulce 1 ukazují, že po období 1993–2003, kdy rozpočtové deficity ČR soustavně a mnohdy i několikanásobně překračovaly výše zmiňovanou referenční hranici 3 %, došlo od roku 2004 k relativní stabilizaci poměru schodku veřejných rozpočtů k HDP blízko 3% referenční hranice. Pokud jde o veřejný dluh ČR, po jeho rychlém nárůstu v letech 1997–2002 došlo od roku 2003 k jeho stabilizaci na hodnotě kolem 30 % HDP.

I když tedy bylo v posledních několika letech (od roku 2004) dosaženo určité stabilizace ve vývoji českých veřejných financí, stále se nenacházejí ve stavu rovnováhy. Toto tvrzení podporují následující skutečnosti. Za prvé, deficit veřejných rozpočtů ČR ve výši kolem 3 % HDP od roku 2004 se objevoval v situaci rychlého růstu české ekonomiky, kdy se reálný HDP zvyšoval tempy 4,5–6,4 % ročně. V případě zpomalení tempa ekonomického růstu ČR by veřejné rozpočty měly tendenci zhoršovat své saldo, tedy de-

ficit by směřoval výrazněji nad 3 % HDP. Za druhé, jak lze vysledovat z dat v tabulce 2, jiné členské země EU, které v období 2004–2006 vykazovaly podobná, nebo dokonce nižší tempa růstu HDP než ČR, se mohly pochlubit nižším rozpočtovým schodkem než Česká republika, nebo dokonce rozpočtovým přebytkem.

**Tabulka č. 1** » Vývoj veřejných financí České republiky v letech 1992–2007 (v % HDP)

Rok	Saldo veřejných rozpočtů	Veřejný dluh
1992	-2,3	:
1993	-22,0	:
1994	-3,2	:
1995	-13,4	:
1996	-3,3	13,1
1997	-3,8	12,2
1998	-5,0	12,9
1999	-3,7	13,4
2000	-3,7	18,2
2001	-5,7	26,3
2002	-6,8	28,5
2003	-6,6	30,1
2004	-3,0	30,4
2005	-3,5	30,2
2006	-2,9	30,1
2007	-3,4 <sup>1)</sup>	30,4 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> podle Makroekonomické predikce Ministerstva financí ČR, říjen 2007

Pramen: Eurostat – strukturální indikátory (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission; Makroekonomická predikce České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenómén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

- kem. K těmto zemím náleželo Dánsko, Švédsko, Finsko, Irsko, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Španělsko, Rakousko a Slovinsko. Z obecného hlediska proto není důvod, proč by Česká republika při podobném nebo vyšším tempu ekonomického růstu než výše zmiňované země nemohla mít srovnatelné výsledky v oblasti veřejných financí, tj. rozpočtový deficit výrazně pod 3 % HDP, případně rozpočtový přebytek.

Za třetí, České republice se přes vysoká tempa ekonomického růstu nedaří plnit cíle ohledně snižování schodku veřejných rozpočtů, k nimž se zavázala při svém vstupu do EU, aby odstranila nadměrný schodek veřejných financí. Podle původních cílů měla Česká republika v roce 2007 snížit svůj deficit veřejných rozpočtů na 3,3 % HDP a v roce 2008 již její rozpočtový schodek neměl překračovat 3 % HDP. Aktualizovaná verze Konvergenčního programu ČR z března 2007 však již pro rok 2007 uváděla jako cíl rozpočtový deficit 4 % HDP, pro rok 2008 schodek 3,5 % HDP a pro rok 2009 deficit 3,2 % HDP. Původní cíl dodržet maastrichtskou referenční hranici 3 % HDP v roce 2008 se tedy podle verze Konvergenčního programu z března 2007 nemělo podařit splnit ani s ročním zpožděním.

Na tuto situaci reagovala Rada EU pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) ve své tiskové zprávě ze

dne 9. října 2007 doporučením, aby Česká republika snížila svůj schodek veřejných rozpočtů pod 3 % HDP již v roce 2008: „Rada podala podle čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES České republice doporučení k nezbytným opatřením s cílem snížit schodek veřejných financí pod maximální hranici 3 % HDP, stanovenou Smlouvou... Ve svém doporučení vydaném v červenci roku 2004 podle čl. 104 odst. 7 Smlouvy o ES Rada stanovila opatření pro nápravu schodku do roku 2008, přičemž jako cílové hodnoty schodku stanovila 5,3 % HDP pro rok 2004, 4,7 % HDP pro rok 2005, 3,8 % HDP pro rok 2006 a 3,3 % HDP pro rok 2007... Aktualizovaný konvergenční program předložený Českou republikou v březnu roku 2007 po volbách konaných v červnu roku 2006 však stanoví předpokládané schodky na úrovni 4,0 % HDP pro rok 2007, 3,5 % HDP pro rok 2008 a 3,2 % HDP pro rok 2009, což znamená nesplnění 3% hranice nejen v roce 2008, ale i v roce 2009. Rada proto v červenci přijala rozhodnutí podle čl. 104 odst. 8 Smlouvy, kterým stanovila, že opatření přijatá Českou republikou se ukázala jako neúčinná pro snížení schodku pod 3% hranici... V červenci roku 2004, kdy Rada vydala své původní doporučení, se mělo za to, že existují zvláštní okolnosti, tj. výše schodku a strukturální změna v hospodářství po přistoupení České republiky k EU, což dovolilo nápravu schodku ve střednědobém výhledu, tedy do roku

Tabulka č. 2 » Růst reálného HDP a saldo veřejných rozpočtů vybraných zemí EU v letech 2004–2006

Země	Růst reálného HDP (v %)			Saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Česko	4,5	6,4	6,4	-3,0	-3,5	-2,9
Belgie	3,0	1,1	3,2	0,0	-2,3	0,4
Dánsko	2,1	3,1	3,5	1,9	4,6	4,6
Finsko	3,7	2,9	5,0	2,3	2,7	3,8
Irsko	4,4	6,0	5,7	1,3	1,2	2,9
Lucembursko	4,9	5,0	6,1	-1,2	-0,1	0,7
Nizozemsko	2,2	1,5	3,0	-1,7	-0,3	0,6
Rakousko	2,3	2,0	3,3	-1,2	-1,6	-1,4
Slovinsko	4,4	4,1	5,7	-2,3	-1,5	-1,2
Španělsko	3,3	3,6	3,9	-0,3	1,0	1,8
Švédsko	4,1	2,9	4,2	0,8	2,4	2,5

Pramen: Eurostat – strukturální indikátory (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

2008. Rada však došla k názoru, že další prodlužování dané lhůty není odůvodněné. Doporučila, aby česká vláda snížila schodek pod úroveň 3 % HDP nejpozději do roku 2008 a dosáhla v rozpočtovém saldu mezi lety 2007 a 2008 strukturálního zlepšení ve výši 0,75 %.

Snížení rozpočtového schodku České republiky se tedy jeví jako nutnost z mnoha různých hledisek. Avšak tohoto cíle lze dosáhnout různými cestami, respektive jejich kombinacemi. Pokles deficitu veřejných rozpočtů je možné zajistit snížením rozpočtových výdajů, nárůstem rozpočtových příjmů, přede-

kromém sektoru, zaměstnance ve veřejném sektoru, pacienty, důchodce apod. Různé způsoby nastavení a provedení rozpočtové reformy se rovněž mohou různým způsobem projevit na makroekonomické úrovni, například v tempu ekonomického růstu či v míře inflace, což může mít za následek různé směry pohybu úrokových sazeb, mzdových požadavků, rozdílné důsledky pro spotřebitelské chování, vývoj maloobchodních tržeb, možnost dosáhnout na nové úvěry, schopnost splácet již přijaté úvěry apod.

Vláda a parlament jako klíčoví nositelé hospodářské politiky, kteří rozhodují o nastavení parametrů

*Důsledky rozpočtové reformy pro ekonomiku jsou tak komplexní, že je vláda ani parlament zřejmě nemohou do všech detailů předpovědět či odhadnout. Reforma veřejných financí je proto vždy do určité míry krokem do neznáma a je spojena s určitým rizikem, že se ne všechny predikované účinky reformy naplní, nebo že se objeví účinky jiné, nepředpokládané.*

vším zvýšením složené daňové kvóty, kombinací zvýšení příjmů a poklesu výdajů veřejných rozpočtů, ale také kombinací snížení příjmů veřejných rozpočtů a mnohem rozsáhlejšího poklesu rozpočtových výdajů. Tyto kroky lze navíc provádět v mnoha rozličných variantách – snižovat rozpočtové výdaje je možné v různé struktuře podle druhů výdajů, rovněž nárůstu či poklesu složené daňové kvóty lze dosáhnout mnoha variantami pohybů sazeb jednotlivých daní a příslušných daňových základů.

Každá vláda, která se rozhodne k reformě veřejných financí a snížení deficitu veřejných rozpočtů, má tedy teoreticky k dispozici celou škálu možných cest, jak k takovému cíli dojít. Důraz je nutno položit na slovo teoreticky. Rozhodování o reformě veřejných financí se neděje ve vzduchoprázdnu. Různé cesty, které se nabízejí ke snížení rozpočtového schodku, mají různý vliv na jednotlivé skupiny účastníků trhu či zájmové skupiny ve společnosti. Různé varianty reformy veřejných financí různým způsobem ovlivňují velké firmy, malé a střední podniky, domácí firmy, transnacionální korporace, banky, pojišťovny, leasingové společnosti, zaměstnance v sou-

reformy veřejných financí, nesou tedy při svém reformním počínání velkou zodpovědnost. Důsledky rozpočtové reformy pro ekonomiku jsou tak komplexní, že je vláda ani parlament zřejmě nemohou do všech detailů předpovědět či odhadnout. Reforma veřejných financí je proto vždy do určité míry krokem do neznáma a je spojena s určitým rizikem, že se ne všechny predikované účinky reformy naplní, nebo že se objeví účinky jiné, nepředpokládané.

Česká vláda navrhla, český parlament hlasy poslanců a senátorů vládní koalice schválil a prezident ČR podepsal první fázi reformy veřejných financí České republiky realizovanou od 1. ledna 2008. Podle předpokladů Ministerstva financí ČR by měla reforma pomoci snížit rozpočtový deficit ČR pod 3 % HDP již v roce 2008 a udržet ho pod touto hranicí v dalším období. Cesta od původního návrhu k výsledné podobě reformy byla dlouhá a komplikovaná. My se budeme v této souvislosti v následujícím textu snažit odpovédět na následující otázky:

1. Jakou kombinací opatření ke snížení rozpočtového deficitu zvolila česká vláda, respektive parlament pro první fázi reformy veřejných financí

- platnou od 1. ledna 2008, jakým způsobem se tato kombinace opatření v průběhu schvalování reformy vyvíjela a jaká je její výsledná podoba?
- 2. Je možné vysledovat, nebo alespoň odhadnout vliv různých zájmových skupin na výslednou podobu první fáze reformy českých veřejných financí, případně na změny v mixu opatření v průběhu jejího schvalování?
- 3. Podařilo se české vládě, respektive parlamentu při schvalování reformy veřejných financí rozložit rovnoměrně její důsledky na různé skupiny účastníků trhu či různé zájmové skupiny, anebo byly některé zájmové skupiny při prosazování svých požadavků úspěšnější a jiné méně, a tak pro různé skupiny účastníků trhu poplynou z reformy rozdílné efekty?
- 4. Nakolik výsledná podoba první fáze reformy veřejných financí přispěje ke snížení rozpočtového deficitu České republiky?

## *2. První fáze reformy - zásah do příjmů i sociálních výdajů veřejných rozpočtů*

Cesta k výsledné podobě první fáze reformy českých veřejných financí platné od 1. ledna 2008 nebyla jednoduchá. První verze reformních opatření byla představena v dubnu 2007, po drobných úpravách schválila v květnu 2007 reformní balík s názvem zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů koaliční vláda ODS, KDU-ČSL a Strany zelených. V této podobě zákon v prvním čtení přijala i Poslanecká sněmovna. Protože žádná z koaličních stran nebyla s tímto nastavením reformních opatření zcela spokojena, následovalo vyjednávací martyrium stran vládní koalice o nové kompromisní podobě reformy veřejných financí.

Pozornost vyjednávačů se soustředila na řadu oblastí reformy, zejména pak na daně z příjmů. ODS požadovala větší rozsah snížení daní z příjmů fyzických i právnických osob, protože koaliční kompromis z května 2007 byl podle jejího názoru příliš vzdálen od jejího volebního programu, v němž slibovala razantnější snížení daní z příjmů. Nakonec byl v tomto i dalších sporných bodech reformy nalezen nový koaliční kompromis. Podoba tohoto kompromisu byla navíc konzultována i se dvěma bývalými poslanci

opozice, jejichž hlasy byly pro přijetí reformy nutné, protože samotná vládní koalice nedisponovala v Poslanecké sněmovně dostatečnou většinou k jejímu schválení.

V srpnu 2007 nakonec Poslanecká sněmovna ve druhém a třetím čtení zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů přijala. V této výsledné podobě schválil zákon bez jakýchkoli změn v září 2007 rovněž Senát, kde má vládní koalice pohodlnou většinu. Zákon nakonec počátkem října 2007 podepsal i prezident ČR.

Jak konkrétně se v průběhu schvalovacího procesu vyvíjelo nastavení reformních opatření v různých oblastech reformy veřejných financí? Celou reformu můžeme rozdělit do tří velkých celků - na reformu daní, sociálního systému a zdravotnictví. Vývoj podoby jednotlivých součástí daňové a sociální reformy a reformy zdravotnictví je zaznamenán v boxech 1 až 5.

## *3. Daňová reforma - větší přínos pro firmy, OSVČ a bohatší, avšak s výhradou*

Daňová reforma mění příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Největší boj se mezi prvním a druhým čtením zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů v Poslanecké sněmovně strhl o podobu daně z příjmů fyzických osob. Jak lze vyčíst z boxu 1, již původní návrh přinesl razantní změnu konstrukce této daně oproti stavu před reformou a v průběhu schvalování v Poslanecké sněmovně proběhly ještě další poměrně výrazné úpravy. Zatímco před reformou existovaly čtyři sazby daně z příjmů fyzických osob 12, 19, 25 a 32 %, které se uplatňovaly pro různá pásma velikosti daňového základu (s růstem daňového základu rostly i daňové sazby, tj. existovalo progresivní zdanění), původní návrh reformy přinesl sjednocení sazby daně na 15 % od 1. ledna 2008.

Zároveň však došlo k podstatné změně definice daňového základu, ze kterého se daň z příjmů fyzických osob počítá. U zaměstnanců došlo v důsledku reformy k rozšíření daňového základu o 54 %, protože se do něj nově počítá pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené zaměstnancem i zaměstnavatelem. Proto 15% daň z příjmů zaměstnanců platná po reformě odpovídá 23% sazbě daně vztažené na daňový základ uplatňovaný před reformou. V případě

osob samostatně výdělečně činných se pak v důsledku reformy rozšířil daňový základ o 31 %, protože se do něj nově rovněž počítá pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené OSVČ. Z toho důvodu 15% daň z příjmů OSVČ odpovídá téměř 20% sazbě daně vztažené na podobu daňového základu před reformou. Nová konstrukce daňového základu má tedy za následek, že v porovnání se stavem před reformou nová jednotná daňová sazba zdaňuje více zaměstnance než OSVČ.

Aby zdanění fyzických osob při nové konstrukci daňového základu nevzrostlo, byly podle původního reformního návrhu rovněž výrazně zvýšeny slevy na dani uplatňované na poplatníka (třiapůlkrát), na poživitele částečného a plného invalidního důchodu, držitele průkazu ZTP/P a studujícího (o dvě třetiny) a na nezaopatřené dítě (o tři čtvrtiny). Protože při jednotné sazbě daně z příjmů postrádá smysl společné zdanění manželů, bylo v rámci reformy zrušeno a jako kompenzace byla zvýšena sleva na dani na druhého z manželů bez příjmů, a to téměř šestinásobně. V případě OSVČ rovněž došlo ke zrušení minimálního základu daně uplatňovaného před reformou.

Jednotná sazba daně z příjmů fyzických osob kombinovaná s vysokou slevou na dani na poplatníka způsobuje, že i při jednotné daňové sazbě zůstává zachována progresivita zdanění, avšak daňová progresse se zmírňuje.

ODS však tato první verze změn daně z příjmů fyzických osob nevyhovovala. Proto se pustila s ostatními koaličními stranami do souboje o ještě větší pokles jednotné sazby daně z příjmů. Nakonec se svými požadavky uspěla. Původně navrhovaná 15% sazba daně platí pouze jeden rok od 1. ledna 2008, stejně jako původně navržené výrazné slevy na dani. Pro tento jediný rok 2008 byl navíc ještě schválen nárůst slevy na dani na nezaopatřené dítě o dalších 240 Kč ročně oproti původnímu reformnímu návrhu jako kompenzace za nově zavedené regulační poplatky ve zdravotnictví placené za nezaopatřené děti.

Od 1. ledna 2009 pak jednotná sazba daně z příjmů fyzických osob klesne dále na 12,5 %. Při vztažení na podobu daňového základu před reformou to odpovídá sazbě 19 % u zaměstnanců a 16 % u OSVČ. Zároveň však od 1. ledna 2009 dojde v porovnání s rokem 2008 k významnému poklesu slevy na dani na poplatníka a na druhého z manželů bez příjmů, a sice

#### Box č. 1 » První fáze daňové reformy v České republice

##### Vývoj daňové reformy v ČR od původního návrhu po výslednou podobu

###### DAŇ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB

###### Stav před reformou:

čtyři sazby 12 %, 19 %, 25 % a 32 % v závislosti na velikosti základu daně

základ daně zaměstnance – hrubý příjem zaměstnance (bez pojistného placeného zaměstnavatelem) minus pojistné placené zaměstnancem

základ daně OSVČ – příjmy minus výdaje minus pojistné placené OSVČ

minimální základ daně pro OSVČ, společné zdanění manželů  
roční slevy na dani – na poplatníka 7200 Kč, na druhého z manželů bez příjmů 4200 Kč, na poživitele částečného invalidního důchodu 1500 Kč, na poživitele plného invalidního důchodu 3000 Kč, na držitele průkazu ZTP/P 9600 Kč, na studujícího 2400 Kč, na nezaopatřené dítě 6000 Kč

###### Původní reformní návrh:

jediná sazba 15 % od 1. ledna 2008

základ daně zaměstnance – tzv. superhrubý příjem zaměstnance, tj. hrubý příjem zaměstnance (včetně pojistného placeného zaměstnancem) plus pojistné placené zaměstnavatelem

základ daně OSVČ – příjmy minus výdaje (tj. do základu daně je zahrnuto i pojistné placené OSVČ)

zrušení minimálního základu daně pro OSVČ, zrušení společného zdanění manželů

roční slevy na dani od 1. ledna 2008 – na poplatníka 24 840 Kč, na druhého z manželů bez příjmů 24 840 Kč, na poživitele částečného invalidního důchodu 2520 Kč, na poživitele plného invalidního důchodu 5040 Kč, na držitele průkazu ZTP/P 16 140 Kč, na studujícího 4020 Kč, na nezaopatřené dítě 10 440 Kč

###### Změny v průběhu schvalování reformy:

snížení jediné sazby daně od 1. ledna 2009 na 12,5 %  
zvýšení roční slevy na dani na nezaopatřené dítě od 1. ledna 2008 na 10 680 Kč



snížení roční slevy na dani na nezaopatřené dítě od 1. ledna 2009 na 10 200 Kč  
snížení ročních slev na dani na poplatníka a na druhého z manželů bez příjmů od 1. ledna 2009 na 16 560 Kč

#### Výsledná podoba reformy:

jediná sazba 15 % od 1. ledna 2008 a 12,5 % od 1. ledna 2009

základ daně zaměstnance – tzv. superhrubý příjem zaměstnance, tj. hrubý příjem zaměstnance (včetně pojistného placeného zaměstnancem) plus pojistné placené zaměstnavatelem

základ daně OSVČ – příjmy minus výdaje (tj. do základu daně je zahrnuto i pojistné placené OSVČ)

zrušení minimálního základu daně pro OSVČ, zrušení společného zdanění manželů

roční slevy na dani v Kč: od 1. ledna 2008 od 1. ledna 2009

na poplatníka	24 840	16 560
---------------	--------	--------

na druhého z manželů		
----------------------	--	--

bez příjmů	24 840	16 560
------------	--------	--------

na poživitele částečného		
--------------------------	--	--

invalidního důchodu	2 520	2 520
---------------------	-------	-------

na poživitele plného		
----------------------	--	--

invalidního důchodu	5 040	5 040
---------------------	-------	-------

na držitele průkazu ZTP/P	16 140	16 140
---------------------------	--------	--------

na studujícího	4 020	4 020
----------------	-------	-------

na nezaopatřené dítě	10 680	10 200
----------------------	--------	--------

#### DAŇ Z PŘÍJMŮ PRÁVNICKÝCH OSOB

##### Stav před reformou:

sazba 24 %

##### Původní reformní návrh:

snížení sazby na 22 % od 1. ledna 2008, 20 % od 1. ledna 2009 a 19 % od 1. ledna 2010

##### Změna v průběhu schvalování reformy:

snížení sazby daně od 1. ledna 2008 na 21 %

##### Výsledná podoba reformy:

snížení sazby na 21 % od 1. ledna 2008, 20 % od 1. ledna 2009 a 19 % od 1. ledna 2010

#### DAŇ Z PŘIDANÉ HODNOTY

##### Stav před reformou:

snížená sazba 5 %, základní sazba 19 %

#### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

nárůst snížené sazby na 9 % od 1. ledna 2008

#### SPOTŘEBNÍ DANĚ

##### Původní reformní návrh:

zvýšení sazby daně z cigaret a ostatních tabákových výrobků, nárůst spotřební daně by znamenal zdražení krabičky cigaret v průměru přibližně o 4 Kč

zavedení nových ekologických daní – daň z elektřiny, daň z pevných paliv a daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

##### Změna v průběhu schvalování reformy:

další nárůst sazby daně z cigaret

##### Výsledná podoba reformy:

zvýšení sazby daně z cigaret a ostatních tabákových výrobků, nárůst spotřební daně znamená zdražení krabičky cigaret v průměru přibližně o 7 Kč

zavedení nových ekologických daní – daň z elektřiny, daň z pevných paliv a daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

#### MAJETKOVÉ DANĚ

##### Stav před reformou:

osvobození dědictví u I. skupiny osob od daně dědické

#### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

obce mají možnost osvobodit zemědělské pozemky od daně z nemovitostí

obce mohou zvýšit výnos daně z nemovitostí stanovením koeficientu

osvobození dědictví u II. skupiny osob od daně dědické

osvobození darů u I. a II. skupiny osob od daně darovací

#### SPRÁVA DANÍ

##### Stav před reformou:

měly být zavedeny registrační pokladny

#### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

zrušení rozhodnutí o zavedení registračních pokladen

Pramen: Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; Reforma veřejných financí 2007–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), duben 2007; Návrhy změn právních předpisů v oblasti daňové, Daňová reforma 2008–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), srpen 2007

o jednu třetinu, a také k dílčímu poklesu slevy na dani na nezaopatřené dítě o 480 Kč ročně.

Snížení jednotné sazby daně a pokles slevy na dani na poplatníka od 1. ledna 2009 způsobí, že sice i nadále zůstane zachována progresivita zdanění fyzických osob, avšak daňová progresie se v porovnání s rokem 2008 ještě více zmírní.

Projednávání dalších změn v daňové oblasti již nebylo tak bouřlivé. Pokud jde o daň z příjmů právnických osob, původní reformní návrh počítal s postupným snižováním daňové sazby ze 24 % před reformou na 22 % v roce 2008, 20 % v roce 2009 a 19 % od roku 2010. ODS i v tomto případě přišla s požadavkem rychlejšího snižování sazby této daně. Výsledný kompromis spočívá v tom, že sazba pro rok 2008 po-

rozhodnutí, podle něhož měly být od 1. ledna 2008 zavedeny registrační pokladny. Ve všech těchto případech se výsledná podoba reformy shoduje s původním reformním návrhem.

Jestliže shrneme podobu daňové reformy, můžeme konstatovat, že celkově v průměru znamená větší přínos pro firmy a pro osoby samostatně výdělečně činné než pro zaměstnance a v rámci OSVČ a zaměstnanců z ní více těží bohatší daňoví poplatníci než chudší. Přínos pro firmy plyne z poměrně razantního snížení sazby daně z příjmů právnických osob o pět procentních bodů do roku 2010, větší přínos pro OSVČ než pro zaměstnance je zase dán novou konstrukcí daňového základu, která, jak již bylo uvedeno výše, způsobuje, že v porovnání se stavem před refor-

*Větší výhoda daňové reformy pro bohatší v porovnání s chudšími plyne z toho, že nová konstrukce daně z příjmů fyzických osob zmírňuje daňovou progresi, tudíž daňoví poplatníci s vyššími příjmy zaznamenají větší úsporu na daních.*

klesne rychleji na 21 %, sazby pro rok 2009 a od roku 2010 zůstanou na 20 %, respektive 19 %.

V případě spotřebních daní dochází od roku 2008 ke zvýšení daně z cigaret a ostatních tabákových výrobků. V průběhu projednávání reformy se zdanění cigaret několikrát navyšovalo, až ve výsledné podobě růst sazby daně z cigaret od roku 2008 odpovídá v průměru přibližně sedmi korunám na krabičku cigaret oproti čtyřem korunám v původním reformním návrhu. Reforma rovněž zavádí nové ekologické daně, na tomto opatření se v průběhu projednávání reformy nic neměnilo.

Pokud jde o daň z přidané hodnoty, od roku 2008 dochází k nárůstu snížené sazby téměř na dvojnásobek z 5 na 9 %. U majetkových daní se I. skupina osob, která byla již před reformou osvobozena od daně dědické, nově od roku 2008 osvobozuje i od daně darovací a II. skupina osob se pak nově osvobozuje jak od daně dědické, tak darovací. Dále mají od roku 2008 obce možnost osvobodit zemědělské pozemky od daně z nemovitostí a také mohou stanovením koeficientu zvýšit výnos daně z nemovitostí. V rámci daňové reformy bylo rovněž zrušeno dřívější

mou nová jednotná daňová sazba z příjmů fyzických osob zdaňuje více zaměstnance než OSVČ. Firmám i osobám samostatně výdělečně činným může vyhovovat také zrušení registračních pokladen, OSVČ mohou profitovat rovněž ze zrušení minimálního základu daně z příjmů fyzických osob.

Větší výhoda daňové reformy pro bohatší v porovnání s chudšími plyne z toho, že nová konstrukce daně z příjmů fyzických osob zmírňuje daňovou progresi, tudíž daňoví poplatníci s vyššími příjmy zaznamenají větší úsporu na daních. U daně z přidané hodnoty pak nárůst snížené sazby, která se uplatňuje u sociálně citlivějších položek jako potraviny nebo bydlení, bude znamenat větší zátěž pro obyvatele s nižšími příjmy než pro bohatší skupiny.

Daňová reforma dále nepotěší kuřáky, kterým prodraží uspokojování jejich závislosti. Vláda naopak projevila účast s příbuznými při vypořádávání jejich vzájemných majetkových poměrů formou dědictví a darů.

Výše uvedené obecné důsledky daňové reformy pro firmy, OSVČ a zaměstnance, respektive pro bo-

- hatší a chudší skupiny obyvatel však mohou být v určitých konkrétních případech modifikovány.

Reforma totiž přináší sice nikoli rozsáhlé, ale přece jen některé změny v definici různých daňových úlev či osvobození od daně. To má vliv na výši daňové povinnosti některých subjektů, jejichž přínosy či ztráty z daňové reformy se tak mohou lišit od obecných trendů.

Jak ukazují informace v boxu 2, riziko nenaplněných pozitivních očekávání se může týkat například daně z příjmů právnických osob. V některých případech se firmám zvýší základ daně natolik, že vymaže efekt snížené daňové sazby – daňová povinnost tedy zůstane i po reformě stejná. Na tuto skutečnost upozorňovala i důvodová zpráva vlády k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů. Reforma daně z příjmů právnických osob nepotěší například leasingové společnosti, developerské firmy nebo začínající malé a střední podniky, protože jim ztíží přístup k úvěrům

kvůli omezení daňové uznatelnosti úroků z úvěrů. Zástupci uvedených firem se již samozřejmě ozvali a vzkázali, že vyšší náklady vyplývající z omezení daňové uznatelnosti úroků z úvěrů zřejmě přenesou do vyšších cen svých produktů či služeb.

Na druhé straně z informací v boxu 3 plyne, že omezení daňové uznatelnosti úroků z půjček od spřízněných firem může ztížit daňovou optimalizaci a vývoz zisků do zahraničí prostřednictvím těchto půjček, což je z hlediska veřejných rozpočtů ČR pozitivní.

V boxu 3 můžeme sledovat další případy, kdy některé oblasti podnikání v rámci první fáze daňové reformy neubránily své v minulosti vydané daňové výhody. Bylo například zrušeno daňové osvobození výnosů z hypotečních zástavních listů, a proto banky hrozí, že kvůli tomu zvýší úrokové sazby z hypotečních úvěrů. Dále došlo ke zrušení daňového osvobození manipulačních poplatků u loterijských společností.

## Box č. 2 » Snižuje reforma firemní daně? Některé podniky si to nemyslí

Topolánkův batoh zamává byznysem

Jana Klímová, MF DNES, 3. 9. 2007 (výňatek)

Vládni daňová rošáda dělí i podnikatele a manažery na vítěze a poražené. Na jedné straně velká úspora na daních, na odvoděch pojistného z vysokých platů... Na druhé straně však i nové náklady a nepřijemnosti...

„Firmy na tom budou po reformě finančně víceméně jako teď. Daně se sice sniží z 24 na 19 procent, v řadě případů se

ale zvýší základ daně. Takže snížení zátěže je spíše optické,“ uvedl David Borkovec z PricewaterhouseCoopers. Fakt, že reforma vychází pro řadu podniků jako velká nula, výslovně zmiňuje i důvodová zpráva přilepená k reformnímu balíku zákonů...

Reforma daní může ohrozit hospodářský růst, tvrdí firmy

David Havlíček, <http://ekonomika.ihned.cz>, 16. 10. 2007 (zkráceno)

Daňová reforma natolik zatíží některé podnikatelské sektory, že bude mít negativní dopad na ekonomický růst České republiky. V některých oborech povede ke zvýšení daňové zátěže a větší složitosti daňového systému. Shodly se na tom na tiskové konferenci profesní organizace, které zastupují leasingové společnosti, stavební firmy, malé a střední podniky či banky. Problémem je podle nich hlavně omezení daňové uznatelnosti úroků z úvěrů.

„V případě poskytovatelů leasingových či úvěrových služeb je ekonomicky neodůvodnitelné sankcionovat je za tzv. nízkou kapitalizaci, neboť jejich úrokové náklady na straně jedné jsou z hlediska placených daní zpravidla zcela kompenzovány úrokovými výnosy na straně druhé,“ uvedl prezident České leasingové a finanční asociace Martin Kofroň. Utrpí tím

podle něj atraktivita trhu s těmito službami z pohledu investorů...

Podobně vážná je prý i situace ve stavebnictví. Velké projekty stojí i miliardy korun, ale takovými objemy vlastních zdrojů nedisponuje žádný developer. „Nebude-li možné s úroky z úvěrů nakládat jako s daňově uznatelným nákladem, může stoupnout efektivní daňová sazba reálně až na 70 procent,“ upozornila prezidentka Asociace pro rozvoj trhu nemovitostí Zdeňka Klapalová. „Je možné, že kompenzace těchto ztrát se promítne do mírného nárůstu cen nemovitostí,“ doplnil finanční ředitel společnosti Orco Martin Gebauer...

Omezení daňové uznatelnosti úroků musí mít nevyhnutelně kontraproduktivní charakter, míní rovněž Pavel Finger

z Hospodářské komory. Poškodí podle něj řadu plátců daně, a to zejména malých a středních podniků. „Opatření bude mít negativní dopad na malé a začínající firmy, které potřebují cizí zdroje pro rozjezd podnikání. Úrokové příjmy bank navíc vstupují do základu daně z příjmu, takže stát na nich profituje,“ podotkl výkonný prezident České bankovní asociace Petr Špaček.

Novela zákona zvýšila nepřehlednost a složitost daňového systému, míní analytik ČSOB Petr Dufek. Změny podle něj vyvolají vyšší inflaci a zpomalení hospodářského růstu. Budou znamenat také mírné zlepšení stavu veřejných financí, ovšem za cenu zhoršení podnikatelského prostředí, poznamenal...

Pramen: Klímová, J.: Topolánkův batoh zamává byznysem, MF DNES, 3. 9. 2007; Havlíček, D.: Reforma daní může ohrozit hospodářský růst, tvrdí firmy, <http://ekonomika.ihned.cz>, 16. 10. 2007

### Box č. 3 » Kdo s koho aneb rošáda s daňovými úlevami

Nižší daně mají i své skryté mouchy

Martina Patočková, MF DNES, 23. 8. 2007 (výňatek)

...Společné zdanění manželů ztrácí se zavedením jedné sazby daně z příjmu... z velké části smysl, a proto se jej vláda v rámci celé reformy rozhodla zrušit. V roce 2007 možnosti rozdělit si příjmy napůl a zdanit je nižší sazbou využilo více než 400 tisíc párů, které na něm získaly zpět šest miliard korun. V průměru na jednu rodinu to dělá úsporu 15 tisíc korun na rok...

Dnes na společném zdanění mohl manželský pár s dětmi a velkým rozdílem v příjmech vyinkasovat až padesát tisíc korun ročně. Vláda jako náplast nabídla vyšší slevu na nepracujícího manžela (manželku). Ta ale vždy nebude stačit a někte-

ré páry si v součtu na změně daní z výdělků pohorší o několik stokorun měsíčně. Podobně to bude v rodinách, kde manželka pracuje, ale za výrazně nižší příjem než manžel, třeba na zkrácený úvazek.

Hypotéky, penzijní připojištění, životní pojistky – výhodnost daňových odpočtů u těchto produktů klesne. Pokud dnes člověk s platem 40 tisíc korun hrubého měsíčně dostane na daních vráceno díky odpočtu úroků od daňového základu skoro deset tisíc korun ročně, v roce 2008 získá jen necelou polovinu.

Koho vyhnali z ráje výjimek a kdo si dál užívá

Martina Patočková, MF DNES, 23. 8. 2007 (zkráceno)

...Politické zadání znělo jasně: nemá cenu rušit třeba daňové výhody stavebního spoření či hypoték, protože ty má příliš mnoho lidí, a to by bylo politicky nepopulární.

Úředníci proto hledali a vytipovali úlevy v takových oblastech, které by alespoň nějaké zjednodušení a úsporu znamenaly, ale zároveň nebyly tak citlivé. I s těmito třinácti úlevami, které navrhli zrušit, ale narazili. Každá výjimka má své zastánce, kteří za její zachování bojují, neboť je pro ně vitálním zdrojem příjmů a často i hlavním smyslem existence jejich podnikání. Než proto dorazil zákon o daních do Sněmovny, byl už seznam vyškrtaných výjimek dost okleštěný. Po závěrečném hlasování poslanců jich zbylo pět. Z těch důležitějších... například zrušení osvobození výnosů z hypotečních zástavních listů, které leží v žaludku bankám. A hrozí, že kvůli tomu zdraží hypotéky. Ani vlivné loterijní společnosti... nedosáhly toho, že zůstanou osvobozeny od daně manipulační poplatek u hazardu...

Zemědělci, kteří měli už v minulých letech v parlamentu velké zastání u lidoveckých poslanců a často díky nim dostali více peněz ze státního rozpočtu, si naopak ještě vymohli další

úlevu. Mají být totiž osvobozeni od placení daně při převodu či darování rodinné farmy...

Vyklouznout z oprátky se už poněkoliťatě podařilo stravenkovým firmám... Pro zaměstnavatele je atraktivní dávat stravenky hlavně z toho důvodu, že si může do nákladů započítat 55 procent ceny poukázky. To navrhovalo Ministerstvo financí zrušit a návrh překvapivě doputoval beze změn až do lavic Poslanecké sněmovny. Tam však našly stravenky ty nejlepší zastánce, a to odbojně poslance Miloše Melčáka a Michala Pohanku, na jejichž hlasech visel osud celé reformy. Jim premiér Mirek Topolánek musel vyjít vstříc, a proto svým pozměňovacím návrhem vrátil daňové zvýhodnění stravenek opět do hry.

Je to už poněkoliťatě, co stravenkáři utekli z lopaty. Zrovnoprávnit stravenku s přímo poskytnutými penězi na jídlo se pokoušelo Ministerstvo financí už před dvěma lety. Tehdy však jeho návrh ani nestihl opustit dveře úřadu v centru Prahy a dostat se na pořad jednání vlády. Lobby stravenkových společností je silná, pohaněná vědomím, že bez daňové úlevy by řada firem poukázky, které je stojí peníze, jednoduše zrušila...

## Změny u živnostníků a firem

Jiří Štický, MF DNES, 23. 8. 2007 (výňatek)

... Pro některé podnikatele-fyzické osoby bude zřejmě příjemné zvýšení hranice pro povinné vedení podvojného účetnictví na pětadvacet milionů korun ročního obrátu...

Ministerstvo financí prosadilo významné zpřísnění půjček a úvěrů mezi podnikateli. Například firma si bude moci dát do nákladů úroky z půjčky od spřízněného podniku, jen pokud její výše nepřesáhne dvojnásobek vlastního kapitálu. Omezení je však víc a na všechny úvěry začne účinkovat od ledna

2010, na ty nové už od roku 2008. Optimalizovat daně nebo vyvážet zisk do ciziny přes půjčky bude asi těžší...

Nově přibude osvobození dividend a prodejů podílů v dceřiných podnicích, které mají české firmy mimo Unii. Změna má přilákat zpět do země peníze a sídla firem, které odcházejí do daňově zajímavějších zemí...

Kdo nezaplatí do 36 měsíců po splatnosti fakturu, musí si dát závazek do výnosů, a tedy zdanit.

Pramen: Patočková, M.: Nižší daně mají i své skryté mouchy, MF DNES, 23. 8. 2007; Patočková, M.: Koho vyhnali z ráje výjimek a kdo si dál užívá, MF DNES, 23. 8. 2007; Štický, J.: Změny u živnostníků a firem, MF DNES, 23. 8. 2007

Jiné oblasti podnikání naopak o své daňové výhody nepřišly. Damoklův meč například v průběhu projednávání reformy visel nad daňovým zvýhodněním stravenek, avšak lobby stravenkových firem dokázala zamýšlené zrušení daňového zvýhodnění odvrátit.

Zemědělci si dokonce vymohli další úlevu, a sice osvobození od daně při převodu či darování rodinné farmy. Obce mají nově rovněž možnost, jak již bylo uvedeno výše, osvobodit zemědělské pozemky od daně z nemovitostí.

Své zálučnosti má také reformovaná daň z příjmů fyzických osob. Za určité konstelace okolností nemusí poplatníci s vyššími příjmy realizovat tak výrazné pozitivní efekty plynoucí ze zmírnění daňové progresy, jak by mohli očekávat. Jedním z důvodů je zrušení společného zdanění manželů. U párů s velkými rozdíly v příjmech mohlo společné zdanění přinášet roční úsporu na dani až 50 000 Kč. Reforma tuto možnost zrušila. Jako náhražka společného zdanění byla sice výrazně zvýšena sleva na dani na druhého z manželů bez příjmů, avšak ta vykompenzuje ztráty ze zrušení společného zdanění jen do určité výše a navíc pouze u párů, kde má příjmy pouze jeden z manželů.

Lidem s vyššími příjmy rovněž poklesne výhodnost daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů nebo příspěvků zaplacených na penzijní připojištění a životní pojištění. Jestliže tito poplatníci před reformou spadali do daňového pásma se sazbou 25 % nebo 32 %, úspora na dani se rovnala 25 %, respektive

32 % z odečítaných úroků nebo příspěvků. Snížení daňových sazeb v rámci reformy uvedenou úsporu na dani redukuje. Od roku 2008 je tato úspora rovna pouze 15 %, od roku 2009 pak dokonce jen 12,5 % z odečítaných úroků nebo příspěvků.

Jiné změny, které přináší daňová reforma, mají obecnější charakter, tj. nejsou vázány na konkrétní obor podnikání. Například určité zlepšení podnikatelského prostředí a platební morálky by mohlo přinést reformní opatření, podle něhož se nezaplacené faktury tři roky po splatnosti zahrnují do daňového základu subjektu, který je nezaplatil. Podnikatelům-fyzickým osobám dále může ulehčit situaci zvýšení hranice ročního obrátu pro povinné vedení podvojného účetnictví na 25 milionů Kč.

Můžeme shrnout, že i když je daňová reforma z obecného hlediska výhodnější pro firmy, podnikající osoby a poplatníky s vyššími příjmy, velké množství výjimek a zvýhodnění v daňovém systému, z nichž reforma ruší pouze velmi malou část a nějaké dokonce nově zavádí, může v případě některých typů poplatníků způsobovat odchylky přínosů či ztrát z daňové reformy od obecných trendů.

### 4. Sociální reforma - ztrácí každý kromě zaměstnanců s vysokými příjmy

Sociální reforma mění jak rozpočtové příjmy, tak rozpočtové výdaje. Její jednotlivá opatření lze vyčíst z boxu 4. Nejprve se zaměříme na kroky sociální reformy ovlivňující příjmovou stranu veřejných roz-

počtů. Nejviditelnějším opatřením v této oblasti je nová definice maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění. Reforma nově zavádí maximální vyměřovací základ pro zaměstnance v roční výši odpovídající čtyřnásobku roční průměrné mzdy. Zároveň reforma na tuto úroveň zvyšuje maximální vyměřovací základ pro OSVČ, který před reformou činil pevných 486 000 Kč. Osobám samostatně výdělečně činným se tedy maximální vyměřovací základ zhruba zdvojnásobuje. Reforma tak ulevuje od placení pojistného na sociální pojištění zaměstnancům s vysokými příjmy i jejich zaměstnavatelům, naopak zhoršuje situaci velmi dobře vydělávajících OSVČ.

Příjmy veřejných rozpočtů ovlivňuje také odložení účinnosti nových zákonů o nemocenském pojištění a o úrazovém pojištění zaměstnanců. Souhrnný efekt těchto kroků na rozpočtové příjmy je kladný.

Další opatření sociální reformy již mají vliv na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. V oblasti dávek nemocenského pojištění reforma ruší vyplácení nemocenského za první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti a snižuje nemocenské vyplácené od čtvrtého kalendářního dne pracovní neschopnosti. Dále se snižuje výše podpory při ošetřování člena rodiny a nově se zkracuje doba poskytování peněžité pomoci v mateřství osamělým matkám z 37 na 28 týdnů. U nemocenského i podpory při ošetřování člena rodiny reforma snižuje dávky všem příjmovým skupinám, samozřejmě s tím, že chudší skupiny mají menší prostor se s poklesem dávek vyrovnat. Výše peněžité pomoci v mateřství se reformou nemění, avšak zkrácení doby jejího poskytování osamělým matkám zasahuje sociálně citlivou skupinu. Na druhé straně lze toto opatření vnímat jako snahu nepodporovat rození dětí mimo manželství v situaci, kdy tak v ČR přichází na svět zhruba 30 % dětí.

V případě porodného došlo při projednávání reformy ke změně. Původní reformní návrh počítal se snížením porodného na 15 000 Kč při narození prvního dítěte a 13 000 Kč při narození každého dalšího dítěte. Nakonec bylo finanční zvýhodnění při narození prvního dítěte odstraněno a reforma tak snižuje porodné za každé narozené dítě ze 17 760 Kč platných před reformou na 13 000 Kč, tedy přibližně o čtvrtinu.

Razantnější míra poklesu porodného přitom nastává při narození vícero dětí, protože pro ty před reformou platily zvýšené částky porodného, avšak reforma toto zvýhodnění ruší. Změna porodného tedy negativně zasahuje všechny příjmové skupiny obyvatel s tím, že negativní dopad je zesílen u rodin ve větší zátěžové situaci, tj. po porodu vícero dětí.

Zásadně se mění podoba rodičovského příspěvku. Před reformou byl poskytován v jednotné výměře 7582 Kč měsíčně do čtyř let věku dítěte, v případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte pak do jeho 7 let. Reforma zavádí tři různé výměry v závislosti na zvolené rychlosti čerpání. Základní výměra 7600 Kč měsíčně, jejíž výše zhruba odpovídá stavu před reformou, se nově vyplácí pouze při klasickém čerpání rodičovského příspěvku do tří let věku dítěte. Při pomalejším čerpání do čtyř let věku dítěte se poskytuje nejprve základní výměra 7600 Kč měsíčně – podle původního reformního návrhu do 18 měsíců věku dítěte, posléze byla tato doba prodloužena na 21 měsíců – a po zbytek čtyřletého období snižovaná výměra 3800 Kč měsíčně. Rodič s příjmem od určité úrovně výše si může rovněž zvolit rychlejší čerpání rodičovského příspěvku ve zvýšené výměře 11 400 Kč měsíčně do dvou let věku dítěte. V případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte je možné příspěvek čerpat v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 7 let věku dítěte, tedy za stejných podmínek jako před reformou. Nová úprava se tedy nedotýká rodičů s preferencí tříleté rodičovské dovolené ani rodičů pečujících o dlouhodobě zdravotně postižené dítě, negativně však zasahuje rodiče, kteří chtějí zůstat s dítětem doma do jeho čtyř let.

Nové podmínky platí rovněž pro vyplácení příspěvků na děti. Před reformou byly poskytovány ve třech výměrách v závislosti na výši příjmu rodiny – základní výměra rodinám s příjmem od 1,5 do 2,4násobku jejich životního minima, zvýšená výměra rodinám s příjmem do 1,5násobku jejich životního minima a snížená výměra rodinám s příjmem od 2,4 do 4,0násobku jejich životního minima. Rodiny, jejichž příjem přesahoval čtyřnásobek jejich životního minima, nedostávaly příspěvky žádné. Reforma rozšiřuje okruh rodin, které žádný příspěvek na dítě nepobírají – ruší se zcela snížená výměra, nově tedy přida-

- vek nepobírají všechny rodiny s příjmem vyšším než 2,4násobek jejich životního minima. Reforma také ruší zvýšenou výměru přídatku pro sociálně nejslabší rodiny, přídatky se všem rodinám, které na ně mají nárok, vyplácí v pevné výši přibližně odpovídající základní výměře před reformou. Nová úprava se tedy nijak nedotýká rodin s příjmem od 1,5 do 2,4násobku jejich životního minima. Nejchůře dopadá na střední a nižší střední třídu, která o přídatky zcela přichází. Negativně působí také na sociálně nejslabší rodiny, kterým se výměra přídatků snižuje zhruba o 13 %.

V rámci reformy se mírně mění rovněž podmínky pro vyplácení sociálního příplatku. Před reformou měly na tuto dávku nárok rodiny s alespoň jedním nezaopatřeným dítětem a příjmem do 2,2násobku životního minima rodiny, reforma okruh příjemců mírně zužuje na rodiny s příjmem do dvojnásobku jejich životního minima. Sociálně nejslabší rodiny tedy tímto opatřením nejsou nedotčeny, určitý negativní vliv mohou pocítit rodiny s příjmem lehce nad dvojnásobkem jejich životního minima, které o dávku přicházejí.

Reforma příliš nezasahuje do dávek péčovské péče. Nechává je na úrovni přibližně stejné jako před

reformou, pouze ruší odvozování jejich výše od životního minima převzatého dítěte a stanovuje je v pevných částkách.

Reforma výrazně zužuje okruh osob s nárokem na pobírání pohřebného. Před reformou měla na pohřebné ve výši 5000 Kč nárok každá osoba, která vypravila pohřeb osobě s trvalým pobytem v ČR nebo která vypravila pohřeb v ČR. Po reformě sice zůstává částka pohřebného stejná, avšak může být vyplácena pouze v případě, kdy je vypraven pohřeb rodiči nezaopatřeného dítěte nebo nezaopatřenému dítěti. Toto opatření negativně dopadá na všechny příjmové skupiny, avšak nejchůře ho mohou pocítovat lidé s nižšími příjmy vzhledem k relativně vysoké částce dávky, o kterou přišli.

Další dvě dávky reforma ruší zcela. Od roku 2008 se již neposkytuje jednorázový příspěvek na školní pomůcky ve výši 1000 Kč dítěti na začátku povinné školní docházky ani příspěvek na zvýšené životní náklady pro některé zdravotně postižené osoby ve výši maximálně 200 Kč měsíčně. Celkový přínos z těchto dávek nebyl pro jejich příjemce příliš vysoký, přesto jejich zrušení může přinést určité komplikace sociálně slabším osobám.

#### Box č. 4 » První fáze sociální reformy v České republice

##### Vývoj sociální reformy v ČR od původního návrhu po výslednou podobu

###### DÁVKY NEMOCENSKÉHO POJIŠTĚNÍ

###### Stav před reformou:

nemocenské po celou dobu pracovní neschopnosti peněžitá pomoc v mateřství v délce 28 týdnů vdaným matkám a v délce 37 týdnů osamělým matkám a po porodu vícečet  
podpora při ošetřování člena rodiny

###### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

zrušení nemocenského za první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti, snížení nemocenského od čtvrtého kalendářního dne pracovní neschopnosti peněžitá pomoc v mateřství v délce 28 týdnů vdaným i osamělým matkám a v délce 37 týdnů pouze po porodu vícečet snížení podpory při ošetřování člena rodiny odložení účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění na rok 2009

###### ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNANCŮ

###### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

odložení účinnosti nového zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců na rok 2010

###### PORODNÉ

###### Stav před reformou:

17 760 Kč při narození jednoho dítěte, zvýšené částky při narození vícečet (53 120 Kč u dvojčet, 79 680 Kč u trojčet atd.)

###### Původní reformní návrh:

15 000 Kč při narození prvního dítěte, 13 000 Kč při narození každého dalšího dítěte

###### Změna v průběhu schvalování reformy:

13 000 Kč rovněž při narození prvního dítěte

**Výsledná podoba reformy:**

13 000 Kč při narození každého dítěte

**RODIČOVSKÝ PŘÍSPĚVEK****Stav před reformou:**

7582 Kč měsíčně do 4 let věku dítěte, v případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte do 7 let věku dítěte

**Původní reformní návrh:**

příspěvek ve třech výměrách podle zvolené rychlosti čerpání: rychlejší čerpání ve zvýšené výměře 11 400 Kč měsíčně do 2 let věku dítěte

klasické čerpání v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 3 let věku dítěte

pomalejší čerpání nejprve v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 18 měsíců věku dítěte a dále ve snížené výměře 3800 Kč měsíčně do 4 let věku dítěte

v případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte čerpání v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 7 let věku dítěte

**Změna v průběhu schvalování reformy:**

v případě pomalejšího čerpání prodloužení doby poskytování základní výměry 7600 Kč měsíčně do 21 měsíců věku dítěte

**Výsledná podoba reformy:**

příspěvek ve třech výměrách podle zvolené rychlosti čerpání: rychlejší čerpání ve zvýšené výměře 11 400 Kč měsíčně do 2 let věku dítěte

klasické čerpání v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 3 let věku dítěte

pomalejší čerpání nejprve v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 21 měsíců věku dítěte a dále ve snížené výměře 3800 Kč měsíčně do 4 let věku dítěte

v případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte čerpání v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 7 let věku dítěte

**PŘÍDAVEK NA DÍTĚ****Stav před reformou:**

přídavky podle věku nezaopatřeného dítěte ve třech výměrách v závislosti na výši příjmu rodiny:

zvýšená výměra při příjmu rodiny do 1,5násobku životního minima rodiny, přídavek 576 Kč na dítě ve věku do 6 let, 706 Kč na dítě ve věku od 6 do 15 let a 810 Kč na dítě ve věku od 15 do 26 let

základní výměra při příjmu rodiny od 1,5 do 2,4násobku životního minima rodiny, přídavek 496 Kč na dítě ve věku do 6 let, 608 Kč na dítě ve věku od 6 do 15 let a 698 Kč na dítě ve věku od 15 do 26 let

snížená výměra při příjmu rodiny od 2,4 do 4,0násobku životního minima rodiny, přídavek 256 Kč na dítě ve věku do 6 let, 314 Kč na dítě ve věku od 6 do 15 let a 360 Kč na dítě ve věku od 15 do 26 let

**Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

přídavky podle věku nezaopatřeného dítěte v pevné výši, nárok při příjmu rodiny do 2,4násobku životního minima rodiny, přídavek 500 Kč na dítě ve věku do 6 let, 610 Kč na dítě ve věku od 6 do 15 let a 700 Kč na dítě ve věku od 15 do 26 let

**SOCIÁLNÍ PŘÍPLATEK****Stav před reformou:**

pro rodiny s nezaopatřeným dítětem či dětmi a příjmem do 2,2násobku životního minima rodiny

**Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

pro rodiny s nezaopatřeným dítětem či dětmi a příjmem do 2,0násobku životního minima rodiny

**PŘÍSPĚVEK NA ŠKOLNÍ POMŮCKY****Stav před reformou:**

jednorázová dávka 1000 Kč dítěti s nárokem na přídavek na dítě na začátku povinné školní docházky

**Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

zrušení dávky

**DÁVKY PĚSTOUNSKÉ PĚČE****Stav před reformou:**

jednorázová dávka při převzetí dítěte do pěstounské péče ve výši 7120 Kč u dítěte ve věku do 6 let, 8722 Kč u dítěte ve věku od 6 do 15 let a 10 013 Kč u dítěte ve věku od 15 do 26 let

**Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

jednorázová dávka při převzetí dítěte do pěstounské péče ve výši 8000 Kč u dítěte ve věku do 6 let, 9000 Kč u dítěte ve věku od 6 do 15 let a 10 000 Kč u dítěte ve věku od 15 do 26 let

**POHŘEBNÉ****Stav před reformou:**

dávka 5000 Kč při vypravení pohřbu osobě s trvalým pobytem v ČR nebo při vypravení pohřbu v ČR

**Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

dávka 5000 Kč pouze při vypravení pohřbu rodiči nezaopatřeného dítěte nebo nezaopatřenému dítěti

## → PŘÍSPĚVEK NA ZVYŠENÉ ŽIVOTNÍ NÁKLADY

### Stav před reformou:

maximálně 200 Kč měsíčně pro některé zdravotně postižené osoby

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

zrušení dávky

## PODPORA V NEZAMĚSTNANOSTI

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

ztráta nároku na podporu, skončilo-li zaměstnání pro zvláště hrubé porušení pracovních povinností

## DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

### Původní reformní návrh:

žádný

### Výsledná podoba reformy shodná se změnou v průběhu schvalování reformy:

zpřísnění podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané – dávky pomoci v hmotné nouzi pro osoby nezaměstnané 1 rok a déle pouze ve výši existenčního minima 2020 Kč měsíčně, zrušení ustanovení o zvýšení této dávky o 600 Kč měsíčně po 1 roce nezaměstnanosti

zpřísnění podmínek se nevztahuje na osoby se ztíženým postavením na trhu práce – osoby starší 55 let, osoby částečně invalidní a rodiče pečující o dítě mladší 12 let

## PŘÍSPĚVEK NA PODPORU ZAMĚSTNÁVÁNÍ ZDRAVOTNĚ POSTIŽENÝCH

### Stav před reformou:

12 158 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6079 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením

### Původní reformní návrh:

5900 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 4900 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením

### Výsledná podoba reformy shodná se změnou v průběhu schvalování reformy:

příspěvek v rozsahu skutečně vynaložených mzdových nákladů na zdravotně postiženého zaměstnance (včetně pojistného placeného zaměstnavatelem) do maximální výše 9000 Kč

měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6500 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením

## SOCIÁLNÍ SLUŽBY

### Původní reformní návrh:

zastavení výplaty příspěvku na péči při neuvedení způsobu jeho využití a po dobu hospitalizace nebo pobytu v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby

### Změna v průběhu schvalování reformy:

při úmrtí oprávněné osoby přechod nároku na nevyplacené částky příspěvku na péči také na osoby blízké, které o oprávněnou osobu pečovaly, avšak nežily s ní v domácnosti

### Výsledná podoba reformy:

zastavení výplaty příspěvku na péči při neuvedení způsobu jeho využití a po dobu hospitalizace nebo pobytu v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby

při úmrtí oprávněné osoby přechod nároku na nevyplacené částky příspěvku na péči také na osoby blízké, které o oprávněnou osobu pečovaly, avšak nežily s ní v domácnosti

## VALORIZAČNÍ SCHÉMATA

### Stav před reformou:

automatické valorizace částek životního minima a existenčního minima, automatická valorizační schémata u sociálních transferů

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

odstranění automatické valorizace částek životního minima a existenčního minima, zrušení automatických valorizačních schémat u všech sociálních transferů s výjimkou důchodů

## MAXIMÁLNÍ VYMĚŘOVACÍ ZÁKLAD PRO POJISTNÉ NA SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ

### Stav před reformou:

pro OSVČ v roční výši 486 000 Kč, pro zaměstnance žádný

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

jednotně pro OSVČ i zaměstnance v roční výši odpovídající 48násobku průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství

Pramen: Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; Reforma veřejných financí 2007–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), duben 2007; Navrhované změny v sociální oblasti v rámci projednávané reformy veřejných financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; I. etapa sociálních reforem, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007

V oblasti sociálních služeb reforma zpřísňuje poskytování příspěvku na péči. Jeho výplata se zastavuje při neuvedení způsobu jeho využití a také po dobu hospitalizace nebo pobytu v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby. V průběhu projednávání reformy byl rovněž rozšířen okruh osob, na které při úmrtí oprávněné osoby přechází nárok na nevyplacené částky příspěvku na péči, o osoby blízké, které o oprávněnou osobu pečovaly, avšak nežily s ní v domácnosti. Uvedená opatření nemají na příjemce příspěvku na péči negativní vliv, pouze zpřísňují kontrolu jeho využívání a zastavují jeho poskytování v době, kdy nemůže být příjemcem využíván (hospitalizace nebo pobyt v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby).

Další reformní opatření směřují do oblasti zaměstnanosti. Od roku 2008 ztrácí nárok na podporu v nezaměstnanosti ti uchazeči o zaměstnání, kterým zaměstnavatel ukončil pracovní poměr pro zvláště hrubé porušení pracovních povinností. Podpory v nezaměstnanosti by tedy neměly být vypláceny osobám, které vědomě přispěly ke skončení svého pracovního poměru.

V rámci reformy dochází ke zpřísnění podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané. Toto opatření původní reformní návrh neobsahoval, bylo doplněno až v průběhu projednávání reformy. Osoby nezaměstnané jeden rok a déle mají od roku 2008 nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi pouze ve výši existenčního minima 2020 Kč měsíčně, bylo zrušeno ustanovení o zvýšení této dávky o 600 Kč měsíčně po jednom roce nezaměstnanosti, které bylo platné před reformou. Zpřísnění podmínek se přitom nevztahuje na osoby se ztíženým postavením na trhu práce – na osoby starší 55 let, na osoby částečně invalidní a na rodiče pečující o dítě mladší 12 let. Reforma negativně zasahuje dlouhodobě nezaměstnané, aby zvýšila jejich motivaci hledat si práci, je však otázkou, jestli dlouhodobá nezaměstnanost není spíše do značné míry důsledkem neoficiálního zaměstnávání osob. Reforma nezhoršuje pozici lidí se ztíženým postavením na trhu práce.

Reforma dále přináší významné změny ve výplacení příspěvku na podporu zaměstnávání zdravotně postižených osob. Před reformou jeho výše činila

12 158 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6079 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením. Původní reformní návrh počítal se snížením příspěvku na 5900 Kč měsíčně u osob s těžším zdravotním postižením a 4900 Kč měsíčně u ostatních osob se zdravotním postižením. V průběhu schvalování reformy však byl původní návrh změněn a ve výsledné podobě se zcela mění konstrukce příspěvku. Od roku 2008 se příspěvek vyplácí v rozsahu skutečně vynaložených mzdových nákladů na zdravotně postiženého zaměstnance (včetně pojistného placeného zaměstnavatelem) do maximální výše 9000 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6500 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením. Reformní kroky tedy v tomto případě negativně dopadnou zejména na osoby s těžším zdravotním postižením, protože maximální příspěvek na jejich zaměstnávání klesá přibližně o čtvrtinu v porovnání s pevným příspěvkem poskytovaným před reformou.

Reforma rovněž ruší téměř všechny automatické valorizace zabudované do sociálního systému. Odstraňuje automatické valorizace částek životního minima a existenčního minima a ruší automatická valorizační schémata u všech sociálních transferů s výjimkou důchodů. Sociální dávky jsou po reformě stanovovány v pevných částkách, jejich výše již tedy není odvozována od částek životního minima jako před reformou. O valorizacích částek životního minima, existenčního minima a sociálních dávek rozhoduje vláda na základě posouzení ekonomických a sociálních podmínek. Tato opatření mohou pomoci zabránit rychlému růstu sociálních výdajů veřejných rozpočtů, příliš dlouhé odsouvání valorizací však může prohloubit rozdíly v životní úrovni mezi lidmi s nejnižšími příjmy pobírajícími sociální dávky a zbylými příjmovými skupinami.

Jestliže shrneme podobu sociální reformy, můžeme konstatovat, že nejméně negativní důsledky, v některých případech dokonce pozitivní důsledky plynou pro zaměstnance s vysokými příjmy. Ti jednak na většinu dávek neměli nárok ani před reformou, jednak snížení některých dávek, na které jim zůstává nárok i po reformě, nejsnáze unesou. Mohou ztrácet pouze na nemocenském, podpoře při ošetřo-

- vání člena rodiny, porodném, v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném. Ti nejlépe placení zároveň výrazně získávají na zavedení nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění, takže mohou dokonce ze sociální reformy realizovat celkově kladné finanční efekty.

Největší ztráty ze sociální reformy realizují OSVČ s vysokými příjmy a také střední a nižší střední třída. OSVČ s vysokými příjmy sice v oblasti sociálních výdajů ztrácejí relativně mírně, protože podobně jako dobře placení zaměstnanci měly i před reformou nárok pouze na omezený okruh sociálních dávek, avšak negativně je zasahuje zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění platné pro OSVČ od roku 2008.

Střední a nižší střední třída zaznamenává ztráty na všech sociálních výdajích jako nejlépe vydělávající zaměstnanci a OSVČ, tj. na nemocenském, podpoře při ošetřování člena rodiny, porodném, v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném, avšak s tím, že tyto ztráty jsou v poměru k jejich příjmům citelnější než u nejbohatších. Navíc střední a nižší střední třída zcela přichází o přídatky na děti a příspěvek na školní pomůcky, takže souhrnná ztráta na sociálních výdajích je u ní větší než v případě skupin s nejvyššími příjmy.

Ztráty ze sociální reformy plynou rovněž pro lidi s nejnižšími příjmy. Tyto ztráty jsou sice o něco menší než u bohatých OSVČ a střední a nižší střední třídy, avšak větší než u dobře placených zaměstnanců. Příjmově nejslabší skupiny zaznamenávají ztráty na všech sociálních výdajích jako nejlépe vydělávající zaměstnanci a OSVČ, tj. na nemocenském, podpoře při ošetřování člena rodiny, porodném, v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném, avšak s tím, že tyto ztráty jsou v poměru k jejich příjmům mnohem citelnější než u nejbohatších. Zároveň nízkopříjmové skupiny zcela přicházejí o příspěvek na školní pomůcky, rodiny s příjmem od 2,0 do 2,2násobku jejich životního minima přicházejí o sociální příspěvek a rodinám s příjmem do 1,5násobku jejich životního minima se snižuje výše přídatků na děti zhruba o 13 %. Sociální reforma přináší ztráty také dlouhodobě nezaměstnaným.

## 5. Reforma zdravotnictví – ztráty pro všechny kromě dobře placených zaměstnanců

Reforma zdravotnictví podobně jako sociální reforma mění jak rozpočtové příjmy, tak rozpočtové výdaje. Informaci o jednotlivých krocích reformy zdravotnictví podává box 5. Nejprve se zaměříme na změnu ovlivňující příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Opatřením v této oblasti je nová definice maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění, která je shodná s novou definicí maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění uvedenou v předcházejícím textu. Reforma tedy nově zavádí maximální vyměřovací základ pro zaměstnance v roční výši odpovídající čtyřnásobku roční průměrné mzdy a na tuto úroveň také zvyšuje maximální vyměřovací základ pro OSVČ, který před reformou činil pevných 486 000 Kč. Osobám samostatně výdělečně činným se tedy maximální vyměřovací základ zhruba zdvojnásobuje. Reforma tak ulevuje od placení pojistného na zdravotní pojištění zaměstnancům s vysokými příjmy i jejich zaměstnavatelům, naopak zhoršuje situaci velmi dobře vydělávajících OSVČ.

Další krok reformy zdravotnictví již ovlivňuje výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Úsporu v rozpočtových výdajích přináší zmrazení výše pojistného na zdravotní pojištění hrazeného státem za státní pojištění v letech 2008–2009 na úrovni roku 2007.

**Box č. 5 » První fáze reformy zdravotnictví v České republice****Vývoj reformy zdravotnictví v ČR od původního návrhu po výslednou podobu****REGULAČNÍ POPLATKY VE ZDRAVOTNICTVÍ****Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči

30 Kč za návštěvu klinického psychologa a klinického logopeda

30 Kč za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení

60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravovně a za každý den poskytování komplexní lázeňské péče

90 Kč za pohotovostní službu poskytnutou zdravotnickým zařízením s lékařskou službou první pomoci nebo ústavní pohotovostní službou v sobotu, v neděli a ve svátek nebo v pracovních dnech v době od 17 do 7 hodin

**OSVOBOZENÍ OD REGULAČNÍHO POPLATKU ZA NÁVŠTĚVU LÉKAŘE****Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

od regulačního poplatku 30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči jsou osvobozeni:

preventivní prohlídky u dětí i dospělých a závodní preventivní péče

péče poskytovaná dětem chronicky nemocným a ohroženým poruchami zdravotního stavu

péče poskytovaná těhotným ženám ode dne zjištění těhotenství

hemodialýza

laboratorní nebo diagnostické vyšetření vyžádané ošetřujícím lékařem, není-li zároveň provedeno klinické vyšetření

vyšetření lékařem transfúzní služby při odběru krve, plazmy nebo kostní dřeně

**OSVOBOZENÍ OD VŠECH REGULAČNÍCH POPLATKŮ****Původní reformní návrh:**

od všech regulačních poplatků ve zdravotnictví jsou osvobozeni:

pojištěnci umístění v dětských domovech a ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy

pojištěnci podrobující se ochrannému léčení nařízenému soudem

pojištěnci podrobující se povinnému léčení infekčních onemocnění, nařízené izolaci ve zdravotnickém zařízení nebo nařízeným karanténním opatřením

pojištěnci v hmotné nouzi

děti ve věku do 3 let

**Změna v průběhu schvalování reformy:**

vyjmutí dětí ve věku do 3 let z okruhu pojištěnců osvobozených od všech regulačních poplatků

**Výsledná podoba reformy:**

od všech regulačních poplatků ve zdravotnictví jsou osvobozeni:

pojištěnci umístění v dětských domovech a ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy

pojištěnci podrobující se ochrannému léčení nařízenému soudem

pojištěnci podrobující se povinnému léčení infekčních onemocnění, nařízené izolaci ve zdravotnickém zařízení nebo nařízeným karanténním opatřením

pojištěnci v hmotné nouzi

**LIMIT REGULAČNÍCH POPLATKŮ A DOPLATKŮ NA LÉKY****Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:**

limit na zaplacené regulační poplatky ve zdravotnictví a doplatky na léky předepsané na receptu ve výši 5000 Kč ročně na jednoho pojištěnce

částku regulačních poplatků a doplatků na léky přesahující limit hradí pojištěnci zdravotní pojišťovna

do limitu se započítávají regulační poplatky 30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči, 30 Kč za návštěvu klinického psychologa a klinického logopeda a 30 Kč za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení

do limitu se započítávají doplatky na léky předepsané na receptu, avšak pouze ve výši doplatků na nejlevnější léky se stejnou léčivou látkou a stejnou cestou podání, v plné výši se doplatky započítávají, pouze je-li na receptu vyznačeno, že předepsané léky nelze nahradit

do limitu se nezapočítávají regulační poplatky 60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravovně a za každý den poskytování komplexní lázeňské péče a 90 Kč za pohotovostní službu do limitu se nezapočítávají doplatky na léky určené k podpůrné nebo doplňkové léčbě



## POJIŠTNÉ NA ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ HRAZENÉ STÁTEM

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

zmrazení výše pojistného hrazeného státem za státní pojištěnce (nezaopatřené děti, osoby na mateřské a rodičovské dovolené, důchodci, nezaměstnaní a další) v letech 2008–2009 na úrovni roku 2007 (tj. 680 Kč měsíčně)

## MAXIMÁLNÍ VYMĚŘOVACÍ ZÁKLAD PRO POJIŠTNÉ NA ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

### Stav před reformou:

pro OSVČ v roční výši 486 000 Kč, pro zaměstnance žádný

### Výsledná podoba reformy shodná s původním reformním návrhem:

jednotně pro OSVČ i zaměstnance v roční výši odpovídající 48násobku průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství

Pramen: Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; I. etapa sociálních reforem, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; Fiskální výhled České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007

U dalšího opatření reformy zdravotnictví je již jeho působení na výdajovou stranu veřejných rozpočtů nejisté. Jedná se o zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví. Měly by přispět k menšímu čerpání zdravotní péče i úsporám při předepisování léků, a tedy i ke zpomalení dynamiky výdajů ze systému zdravotního pojištění, který je součástí veřejných rozpočtů. Není však jisté, nakolik se tento jejich efekt dlouhodobě projeví, protože záleží na tom, jakým způsobem regulační poplatky ovlivní chování pacientů.

Zato je jisté, že regulační poplatky ve zdravotnictví zvyšují výdaje domácností, respektive pacientů. Od roku 2008 pacienti nově hradí poplatky ve výši 30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči, za návštěvu klinického psychologa a logopeda a za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení, dále 60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravně a za každý den poskytování komplexní lůžkové péče a 90 Kč za pohotovostní službu.

V některých případech se však regulační poplatky platit nemusí. Od regulačního poplatku 30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči jsou osvobozeny preventivní prohlídky u dětí i dospělých a závodní preventivní péče, dále se tento poplatek nemusí hradit za péči poskytovanou dětem chronicky nemocným a ohroženým poruchami zdravotního stavu, za péči

poskytovanou těhotným ženám ode dne zjištění těhotenství, za hemodialýzu, za laboratorní nebo diagnostické vyšetření vyžádané ošetřujícím lékařem, jestliže není zároveň provedeno klinické vyšetření, a za vyšetření lékařem transfúzní služby při odběru krve, plazmy nebo kostní dřeně.

Od všech regulačních poplatků ve zdravotnictví jsou osvobozeni pojištěnci umístění v dětských domovech a ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, pojištěnci podrobující se ochrannému léčení nařízenému soudem, povinnému léčení infekčních onemocnění, nařízené izolaci ve zdravotnickém zařízení nebo nařízeným karanténním opatřením a pojištěnci v hmotné nouzi. Podle původního návrhu reformy měly být od všech regulačních poplatků ve zdravotnictví osvobozeny rovněž děti ve věku do 3 let, avšak v průběhu projednávání reformy toto ustanovení vypadlo a místo toho jako kompenzace byla zvýšena roční sleva na dani z příjmů fyzických osob na nezaopatřené dítě o 240 Kč, ale s tím, že toto zvýšení platí pouze pro rok 2008.

Reforma rovněž zavádí roční limit na zaplacené regulační poplatky ve zdravotnictví a doplatky na léky předepsané na receptu ve výši 5000 Kč na jednoho pojištěnce. Do limitu se však započítávají pouze regulační poplatky 30 Kč za návštěvu praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči, za návštěvu klinického psychologa a logopeda a za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení. Dále se do limitu započítávají doplatky na léky předepsané na receptu, avšak

pouze ve výši doplatků na nejlevnější léky se stejnou léčivou látkou a stejnou cestou podání. Doplatky na léky se mohou do limitu započítat i v plné výši, ale jen tehdy, když je na receptu vyznačeno, že předepsané léky nelze nahradit. Další regulační poplatky ani doplatky na léky se do limitu nezapočítávají. V limitu se tak nemůže objevit 60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravovně a za každý den poskytování komplexní lázeňské péče, 90 Kč za pohotovostní službu ani doplatky na léky určené k podpůrné nebo doplňkové léčbě.

Jestliže shrneme podobu reformy zdravotnictví, můžeme konstatovat, že nejméně negativní důsledky, v některých případech dokonce pozitivní důsledky plynou pro zaměstnance s vysokými příjmy. Sice jsou zatíženi novými regulačními poplatky, avšak zároveň získávají na zavedení nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění, takže mohou dokonce z reformy zdravotnictví realizovat celkové kladné finanční efekty.

Největší ztráty z reformy zdravotnictví pak realizují OSVČ s vysokými příjmy, které jsou zatíženy novými regulačními poplatky a navíc je negativně zasahuje zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění platné pro OSVČ od roku 2008.

Mezi těmito dvěma extrémy se nacházejí ostatní pojištěnci, pro které je celkový finanční důsledek reformy zdravotnictví negativní, protože nerealizují žádné efekty z nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění a zároveň jsou zatíženi regulačními poplatky. Negativní důsledek je přitom mírnější u pojištěnců, kteří mohou v některých případech uplatnit osvobození od poplatku 30 Kč za návštěvu lékaře.

Žádný vliv pak nemá zavedení regulačních poplatků na vybrané skupiny pojištěnců, kteří jsou od všech regulačních poplatků osvobozeni.

#### *6. Celkové finanční důsledky první fáze reformy pro domácnosti*

Dosud jsme posuzovali důsledky daňové reformy, sociální reformy a reformy zdravotnictví zvlášť pro

různé skupiny daňových poplatníků nebo pojištěnců. Jaké však jsou důsledky všech tří součástí reformy veřejných financí ČR dohromady pro různé typy domácností? Odpověď nám pomohou naleznout údaje v tabulkách 3 a 4.

Tabulka 3 zaznamenává přínosy a ztráty plynoucí z reformy veřejných financí ČR různým typům domácností v roce 2008 v porovnání s rokem 2007, tabulka 4 pak ukazuje tytéž přínosy a ztráty v roce 2009 ve srovnání s rokem 2007. Údaje v tabulkách pocházejí z různých zdrojů Ministerstva financí ČR a Ministerstva práce a sociálních věcí ČR zabývajících se reformou veřejných financí nebo jsou vypočítány na základě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Přínosy a ztráty vyplývající z reformy veřejných financí jsou sledovány v měsíčním vyjádření a zahrnují přínosy nebo ztráty u daně z příjmů fyzických osob (DPFO), pojistného na sociální a zdravotní pojištění, daně z přidané hodnoty (DPH), u přídatků na děti a u zaplacených regulačních poplatků ve zdravotnictví (v tabulkách zkráceně označeny jako poplatky u lékaře), ze kterých je pak vypočten celkový měsíční přínos nebo ztráta pro domácnost. Protože lékařská péče je v čase čerpána značně nerovnoměrně, jsou sledované měsíční regulační poplatky ve zdravotnictví měsíčním průměrem z celkových ročních regulačních poplatků zaplacených domácností, přičemž na dospělého se počítá s poplatky ve výši 120 Kč ročně a na dítě v dvojnásobné výši 240 Kč ročně (to odpovídá dodatečnému zvýšení slevy na dani z příjmů fyzických osob na nezaopatřené dítě o 240 Kč v roce 2008, které bylo přijato v průběhu schvalování reformy jako kompenzace právě za regulační poplatky ve zdravotnictví placené za děti). Rovněž je nutné poznamenat, že u modelových propočtů se předpokládá roční maximální vyměřovací základ pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění ve výši 960 000 Kč v roce 2008 a 1 032 000 Kč v roce 2009 a že propočty u daně z příjmů fyzických osob zahrnují i ztráty plynoucí ze zrušení společného zdanění manželů od roku 2008.

A jak na tom jsou různé typy domácností konkrétně? Nejprve budeme hodnotit přínosy a ztráty plynoucí z reformy veřejných financí v roce 2008 v porovnání s rokem 2007 (tabulka 3). U daně z příj-

{2/9}

- mů fyzických osob nejvíce získávají poplatníci či domácnosti s nejvyššími příjmy, s poklesem příjmů přínos u této daně klesá, i když nerovnoměrně, protože pozitivní vliv na výši přínosu mají i jiné faktory, například nezaopatřené děti a nepracující manžel či manželka, na které lze uplatňovat vysoké slevy na dani. U pojistného zaznamenává značný přínos pouze zaměstnanec s vysokými příjmy, protože využívá efektu nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění, naopak značné ztrátě čelí OSVČ s vysokými příjmy kvůli zvý-

šení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné. Ztráty u DPH rostou s výší příjmů, protože s vyššími příjmy rostou nákupy, a tedy i zaplacená daň z přidané hodnoty. Téměř všechny námi vybrané příklady domácností (s výjimkou jediného) čelí ztrátě v položce přídavky na děti, protože jejich příjmy jsou zvoleny tak, že kvůli reformě o přídavky na děti přicházejí. U regulačních poplatků ve zdravotnictví je v našich příkladech výše ztráty závislá na počtu osob v domácnosti a na zastoupení dětí mezi nimi – s ros-

**Tabulka č. 3 » Přínosy a ztráty plynoucí z reformy veřejných financí ČR různým typům domácností v roce 2008 v porovnání s rokem 2007 (v Kč)**

	Měsíční hrubý příjem celkem	Roční poplatky u lékaře celkem	Měsíční přínos (+) nebo ztráta (-) domácnosti v položce					Celkem
			DPFO	Pojistné	DPH	Přídavek na dítě, děti	Průměrné poplatky u lékaře	
Manžel i manželka zaměstnanci, 2 děti (14, 16 let)	40 000	720	+856	0	-322	-674	-60	-200
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 3 děti (11, 13, 17 let)	50 000	960	+975	0	-386	-988	-80	-479
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 1 dítě (5 let)	20 000	480	+940	0	-259	-256	-40	+385
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 1 dítě (16 let)	20 000	480	+940	0	-259	+2	-40	+643
Zaměstnanec, 1 dítě (10 let)	15 000	360	+609	0	-177	-314	-30	+88
Zaměstnanec, bez dětí	15 000	120	+219	0	-130	-	-10	+79
Zaměstnanec, bez dětí	100 000	120	+6 539	+2 500	-1 534	-	-10	+7 495
OSVČ, bez dětí	40 000	120	+1 499	0	-356	-	-10	+1 133
OSVČ, bez dětí	100 000	120	+11 659	-9 381	-1 534	-	-10	+734

Pramen: Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; Reforma veřejných financí 2007–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), duben 2007; Návrhy změn právních předpisů v oblasti daňové, Daňová reforma 2008–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), srpen 2007; Navrhované změny v sociální oblasti v rámci projednávané reformy veřejných financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; I. etapa sociálních reforem, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; výpočty autora

toucím počtem osob a rostoucím zastoupením dětí se zvyšuje ztráta domácnosti z regulačních poplatků.

Celkové přínosy, respektive ztráty vyplývající z reformy v roce 2008 oproti roku 2007 jsou u námi porovnávaných příkladů domácností následující. Nejvíce si pohoršuje pětičlenná rodina, kde pracuje pouze manžel a má příjem 50 000 Kč hrubého měsíčně – přichází téměř o 500 Kč měsíčně. Druhou největší ztrátu realizuje čtyřčlenná rodina s měsíčním hrubým příjmem 40 000 korun, kde pracují oba manželé – pohoršuje si o 200 Kč měsíčně. Není potěšující, že tento typ rodiny se v České republice vyskytuje poměrně často.

Další modelové domácnosti zaznamenávají celkové pozitivní efekty z reformy. Jen slabě v řádu desetikorun měsíčně si polepšuje bezdětný zaměstnanec a zaměstnanec s jedním dítětem, oba s měsíčním příjmem 15 000 Kč hrubého. Přínosy v řádu stokorun měsíčně získává tříčlenná rodina, kde pracuje pouze manžel a má příjem 20 000 Kč hrubého měsíčně, a také bezdětná OSVČ s vysokým měsíčním příjmem 100 000 korun hrubého. Zisk z reformy přes 1000 Kč měsíčně realizuje bezdětná OSVČ s měsíčním hrubým příjmem 40 000 Kč a suverénně nejvyšší měsíční přínos v rozsahu přes 7000 korun získává bezdětný zaměstnanec s vysokým příjmem 100 000 Kč hrubého měsíčně.

Nyní vyhodnotíme přínosy a ztráty plynoucí z reformy veřejných financí pro domácnosti v roce 2009 ve srovnání s rokem 2007 (tabulka 4). Jestliže porovnáme údaje v tabulkách 3 a 4, vidíme, že přínosy a ztráty realizované v letech 2008 a 2009 zůstávají stejné u DPH, příspěvků na děti a poplatků u lékaře, protože ve sledovaném období nedochází u těchto položek ke změně parametrů nastavených reformou. Naopak se v roce 2009 oproti roku 2008 mění přínosy a ztráty pro domácnosti u DPFO a pojistného na sociální a zdravotní pojištění, protože v roce 2009 se v porovnání s rokem 2008 snižuje jednotná sazba daně z příjmů fyzických osob a klesají rovněž slevy na dani na poplatníka, na druhého z manželů bez příjmů a na nezaopatřené děti a navíc roste maximální vyměřovací základ pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění. I v roce 2009 podobně jako v roce 2008 platí, že u daně z příjmů fyzických osob nejvíce

získávají poplatníci či domácnosti s nejvyššími příjmy a že s poklesem příjmů přínos u této daně klesá, avšak nerovnoměrně, protože pozitivní vliv na výši přínosu mají i jiné faktory jako nezaopatřené děti nebo nepracující manžel či manželka, na které lze uplatňovat vysoké slevy na dani. Kvůli zmírnění daňové progresy v roce 2009 ve srovnání s rokem 2008 se však prohlubuje rozdíl v přínosech u DPFO mezi domácnostmi s vyššími a nižšími příjmy. V roce 2009 se tedy v našich příkladech oproti roku 2008 zvýší přínosy u daně z příjmů fyzických osob pro bezdětného zaměstnance s vysokými příjmy, bezdětné osoby samostatně výdělečně činné s vysokými příjmy a pro pětičlennou rodinu, kde pracuje jen manžel, avšak má vysoký příjem. V případě ostatních typů domácností s nižšími příjmy přínos u daně z příjmů fyzických osob poklesne. Pokud jde o pojistné na sociální a zdravotní pojištění, v roce 2009 se v porovnání s rokem 2008 snižuje přínos pro zaměstnance s vysokými příjmy a naopak se prohlubuje ztráta u OSVČ s vysokými příjmy, a sice kvůli zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné v roce 2009 oproti roku 2008.

Celkové přínosy, respektive ztráty vyplývající z reformy v roce 2009 oproti roku 2007 jsou u námi porovnávaných příkladů domácností následující. Nejvíce si pohoršuje čtyřčlenná rodina s měsíčním hrubým příjmem 40 000 korun, kde pracují oba manželé – přichází o více než 300 Kč měsíčně. Největší ztrátu tak bohužel realizuje typ rodiny, který je mezi českými domácnostmi poměrně významně zastoupen. Druhé největší zhoršení zaznamenává pětičlenná rodina, kde pracuje pouze manžel a má příjem 50 000 Kč hrubého měsíčně – přichází o necelých 300 Kč měsíčně. Ztráty realizují i další typy domácností – tříčlenná rodina, kde pracuje pouze manžel a má příjem 20 000 Kč hrubého měsíčně, zaměstnanec s jedním dítětem a měsíčním příjmem 15 000 Kč hrubého a bezdětný zaměstnanec s měsíčním hrubým příjmem 15 000 Kč.

Celkové pozitivní efekty z reformy zaznamenávají pouze tři modelové domácnosti. Zisk z reformy přes 1000 korun měsíčně realizují bezdětné OSVČ s měsíčním hrubým příjmem 40 000 Kč a 100 000 Kč. Nejvyšší měsíční přínos v rozsahu téměř 9000 Kč zís-

{2/9}

- kává bezdětný zaměstnanec s vysokým příjmem 100 000 Kč hrubého měsíčně.

Ještě posoudíme, jak se změny přínosy a ztráty z reformy veřejných financí pro jednotlivé typy domácností v roce 2009 oproti roku 2008, tedy jaké důsledky bude mít zmírnění progresu daně z příjmů fyzických osob a zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění v roce 2009 ve srovnání s rokem 2008. V rámci námi sledovaných modelových domácností se v roce 2009 oproti roku 2008 zvýší přínosy z reformy pouze bezdětným OSVČ s měsíčním hrubým příjmem 40 000 Kč a 100 000 Kč a bezdětnému zaměstnanci s vysokým příjmem 100 000 Kč hrubého měsíčně. Relativně

selepší rovněž situace pětičlenné rodiny, kde pracuje pouze manžel a má příjem 50 000 Kč hrubého měsíčně, protože se alespoň sníží její ztráta z reformy. U všech ostatních námi sledovaných typů domácností dojde ke zhoršení – buď se přínos z reformy překloupí do ztráty, anebo se prohloubí ztráta. To se týká čtyřčlenné rodiny s měsíčním hrubým příjmem 40 000 korun, kde pracují oba manželé, tříčlenné rodiny, kde pracuje pouze manžel a má příjem 20 000 Kč hrubého měsíčně, zaměstnance s jedním dítětem a měsíčním příjmem 15 000 korun hrubého i bezdětného zaměstnance s měsíčním hrubým příjmem 15 000 Kč.

**Tabulka č. 4 » Přínosy a ztráty plynoucí z reformy veřejných financí ČR různým typům domácností v roce 2009 v porovnání s rokem 2007 (v Kč)**

	Měsíční hrubý příjem celkem	Roční poplatky u lékaře celkem	Měsíční přínos (+) nebo ztráta (-) domácnosti v položce					Celkem
			DPFO	Pojistné	DPH	Přídavek na dítě, děti	Průměrné poplatky u lékaře	
Manžel i manželka zaměstnanci, 2 děti (14, 16 let)	40 000	720	+746	0	-322	-674	-60	-310
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 3 děti (11, 13, 17 let)	50 000	960	+1 162	0	-386	-988	-80	-292
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 1 dítě (5 let)	20 000	480	+285	0	-259	-256	-40	-270
Manžel zaměstnanec, manželka nepracuje, 1 dítě (16 let)	20 000	480	+285	0	-259	+2	-40	-12
Zaměstnanec, 1 dítě (10 let)	15 000	360	+386	0	-177	-314	-30	-135
Zaměstnanec, bez dětí	15 000	120	+36	0	-130	-	-10	-104
Zaměstnanec, bez dětí	100 000	120	+8 787	+1 750	-1 534	-	-10	+8 993
OSVČ, bez dětí	40 000	120	+1 809	0	-356	-	-10	+1 443
OSVČ, bez dětí	100 000	120	+13 469	-10 806	-1 534	-	-10	+1 119

Pramen: Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; Reforma veřejných financí 2007–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), duben 2007; Návrhy změn právních předpisů v oblasti daňové, Daňová reforma 2008–2010, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), srpen 2007; Navrhované změny v sociální oblasti v rámci projednávané reformy veřejných financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; I. etapa sociálních reforem, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007; výpočty autora

Můžeme tedy shrnout, že změna nastavení některých parametrů reformy veřejných financí od roku 2009 přináší celkově pozitivní finanční efekty pouze dobře vydělávajícím osobám samostatně výdělečně činným a zaměstnancům s vysokými příjmy.

terstvem financí ČR: „Fiskální politika bude v roce 2008 a v horizontu střednědobého výhledu do roku 2010 vedena zejména snahou o redukcí deficitu vládního sektoru... Fiskální výhled zahrnuje očekávané dopady schváleného souhrnu opatření ke stabilizaci

*Změna nastavení některých parametrů reformy veřejných financí od roku 2009 přináší celkově pozitivní finanční efekty pouze dobře vydělávajícím osobám samostatně výdělečně činným a zaměstnancům s vysokými příjmy.*

#### 7. Celkový vliv první fáze reformy na saldo veřejných rozpočtů

Zbývá vyhodnotit, jakým způsobem první fáze reformy veřejných financí ovlivňuje celkové příjmy a výdaje veřejných rozpočtů a zejména z nich plynoucí rozpočtové saldo. Připomeňme, že primárním cílem reformy nebylo zlepšovat či nezlepšovat situaci různých skupin daňových poplatníků či pojištěnců. Primárním cílem reformy bylo snížení deficitu veřejných rozpočtů České republiky pod 3 % HDP, a to udržitelným způsobem, tedy tak, aby rozpočtový schodek mohl setrvat pod hranici 3 % HDP dlouhodobě. Tento cíl fiskální politiky připomíná i Fiskální výhled České republiky z října 2007 zpracovaný Minis-

terstvem financí... Nejdůležitější vliv na nastavení fiskální politiky budou mít následující kroky: Dodržení fiskálních cílů stanovených jako podíl salda vládního sektoru (v metodice ESA 95) na HDP ve výši -3,0 % v roce 2008, -2,6 % v roce 2009 a -2,3 % v roce 2010...“

Nakolik první fáze reformy k cíli snížit a udržet deficit veřejných rozpočtů pod 3 % HDP skutečně přispívá? Podívejme se na údaje v tabulkách 5, 6 a 7. Ty ukazují předpokládaný vliv reformy veřejných financí na příjmy a sociální výdaje veřejných rozpočtů a z nich vyplývající rozpočtové saldo.

Nejprve se zaměříme na předpokládaný vliv první fáze reformy na rozpočtové příjmy (tabulka 5). Reforma citelně sníží inkaso daně z příjmů fyzických a právnických osob, v obou případech až o 34 mld. Kč

Tabulka č. 5 » Vliv reformy veřejných financí na příjmy veřejných rozpočtů (v mld. Kč)

	2008	2009	2010
Daň z příjmů fyzických osob	-21,2	-30,1	-34,3
Daň z příjmů právnických osob	-9,3	-23,8	-34,0
Daň z přidané hodnoty	27,2	28,0	29,2
Spotřební daně	11,6	11,6	11,6
Majetkové daně	-0,4	-0,4	-0,4
Maximální vyměřovací základ pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění	-6,6	-6,9	-7,2
Odložení účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění na rok 2009	11,3	10,1	0,0
Odložení účinnosti nového zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců na rok 2010	-5,9	-5,1	1,0

Poznámka: V tabulce jsou zaznamenány akruální dopady daňových změn.

Pramen: Fiskální výhled České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007

**Tabulka č. 6 » Vliv reformy veřejných financí na sociální výdaje veřejných rozpočtů (v mld. Kč)**

	2008	2009	2010
Dávky státní sociální podpory	-8,5	-9,8	-13,1
Zmrazení výše pojistného na zdravotní pojištění hrazeného státem	-3,4	-6,4	-2,0
Další předpokládané změny ve zdravotním pojištění od roku 2010	0,0	0,0	-6,6
Dávky důchodového pojištění	-1,6	-1,1	0,0
Odložení účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění na rok 2009	-6,8	-2,6	-6,5
Odložení účinnosti nového zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců na rok 2010	-3,4	-3,5	0,0
Ostatní změny v sociální oblasti	-1,6	-7,1	-6,7

Pramen: Fiskální výhled České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007

v roce 2010. Dále se sníží výběr majetkových daní o 0,4 mld. Kč ročně a v důsledku změny maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální a zdravotní pojištění poklesne také výběr pojistného zhruba o 7 mld. Kč ročně. Naopak podle předpokladů porostou příjmy veřejných rozpočtů z daně z přidané hodnoty o necelých 30 mld. Kč ročně a zvýší se také roční inkaso spotřebních daní zhruba o 12 miliard korun. Příjmy veřejných rozpočtů ovlivní také odložení účinnosti nových zákonů o nemocenském pojištění a o úrazovém pojištění zaměstnanců.

Jakým způsobem reforma ovlivní sociální výdaje veřejných rozpočtů, ukazuje tabulka 6. Podle předpokladů by měly poklesnout výdaje na dávky státní sociální podpory až o 13 mld. Kč v roce 2010. Zmrazení výše pojistného na zdravotní pojištění hrazené-

ho státem by mělo pomoci ušetřit na výdajích dvě až šest miliard korun ročně. Fiskální výhled České republiky z října 2007 zpracovaný Ministerstvem financí ČR mezi předpokládané účinky reformy na sociální výdaje zařadil rovněž efekt dalších předpokládaných změn v systému zdravotního pojištění, které však zatím nebyly schváleny. Tyto změny by měly v roce 2010 přinést úsporu zhruba 7 mld. Kč. Rozpočtové výdaje by mělo pomoci ušetřit rovněž zpomalení valorizací dávek důchodového pojištění a odložení účinnosti nových zákonů o nemocenském pojištění a o úrazovém pojištění zaměstnanců. Ostatní změny v sociální oblasti by měly na výdajové straně veřejných rozpočtů přinést roční úsporu přibližně 2 až 7 mld. Kč.

**Tabulka č. 7 » Celkový vliv reformy veřejných financí na příjmy, sociální výdaje a z nich plynoucí saldo veřejných rozpočtů**

	2008	2009	2010
Vliv na příjmy, v mld. Kč	6,8	-16,6	-34,1
Vliv na sociální výdaje, v mld. Kč	-25,3	-30,5	-34,9
Vliv na saldo (příjmy minus sociální výdaje), v mld. Kč	32,1	13,9	0,8
Předpokládaný HDP v běžných cenách, v mld. Kč <sup>1)</sup>	3 821	4 110	4 421
Vliv na příjmy, v % HDP	0,18	-0,40	-0,77
Vliv na sociální výdaje, v % HDP	-0,66	-0,74	-0,79
Vliv na saldo (příjmy minus sociální výdaje), v % HDP	0,84	0,34	0,02

<sup>1)</sup> podle Makroekonomické predikce Ministerstva financí ČR, říjen 2007

Poznámka: V údajích o příjmech jsou zakomponovány akruální dopady daňových změn.

Pramen: Fiskální výhled České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007; Makroekonomická predikce České republiky, Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007; výpočty autora

Celkový předpokládaný vliv první fáze reformy veřejných financí na příjmy, sociální výdaje a z nich plynoucí saldo veřejných rozpočtů zaznamenává tabulka 7. Rozpočtové příjmy by se měly vlivem reformních opatření v roce 2008 celkově zvýšit zhruba o sedm miliard korun, do roku 2010 by však již měly zaznamenat propad o 34 mld. Kč. Na sociálních výdajích by se mělo v důsledku reformy ušetřit od 25 mld. Kč v roce 2008 do 35 mld. Kč v roce 2010. Celkový předpokládaný pozitivní vliv reformy na saldo veřejných rozpočtů se v čase snižuje – v roce 2008 by měla reforma rozpočtové saldo vylepšit o 32 mld. Kč,

re ovšem na rozdíl od úspor v sociální oblasti nemají systematický charakter. Konsolidační fiskální úsilí je soustředěno do roku 2008 a je pravděpodobné, že udržení konsolidační strategie bude vyžadovat přijetí do-  
datečných opatření pro roky 2009 a 2010.“

Skutečnost, že první fáze reformy již nebude mít v roce 2010 téměř žádný vliv na snížení deficitu veřejných financí ČR, je způsobena výrazným výpadkem rozpočtových příjmů v důsledku reformy, který bude v roce 2010 činit 34 mld. Kč. Na výpadek příjmů veřejných rozpočtů způsobený reformou upozorňuje i výše zmiňovaný Fiskální výhled České republiky:

*Česká vláda zvolila v první fázi reformy veřejných financí jako cestu ke snížení rozpočtového deficitu velmi náročnou kombinaci snížení příjmů veřejných rozpočtů a ještě rozsáhlejšího poklesu rozpočtových výdajů. Tento rozsáhlejší pokles rozpočtových výdajů v porovnání s příjmy se však již v roce 2010 nepodaří udržet, a proto bude mít reforma ve střednědobém horizontu na saldo veřejných rozpočtů ČR zanedbatelný vliv.*

v roce 2009 pouze o 14 mld. Kč a v roce 2010 dokonce jen o zanedbatelných 0,8 mld. Kč. Jestliže použijeme poměrový ukazatel k předpokládanému HDP, měla by reforma pomoci snížit deficit veřejných rozpočtů o 0,84 % HDP v roce 2008, o nevýrazných 0,34 % HDP v roce 2009 a o naprosto bezvýznamných 0,02 % HDP v roce 2010.

Z uvedených údajů je patrné, že první fáze reformy spolehlivě neřeší dlouhodobý problém českých veřejných financí, kterým je přetrvávající deficit veřejných rozpočtů v blízkosti nebo nad 3 % HDP. Fiskální výhled České republiky z října 2007 sice počítá s poklesem rozpočtového deficitu ČR do roku 2010 na 2,3 % HDP, avšak vliv reformy na snížení schodku v uvedeném roce bude prakticky nulový. Tuto skutečnost přiznává i zmíněný Fiskální výhled České republiky: „Určitým rizikem ve výhledu je snižování souhrnného pozitivního dopadu reformních opatření v čase. Zatímco fiskální cíl v roce 2008 by měl být podle současných odhadů relativně bezpečně dosažitelný, pokles deficitu v letech 2009 a 2010 je ve výhledu dosahován prostřednictvím dalších úspor a škrťů, kte-

„Dynamika příjmů vládního sektoru bude ovlivňována zejména dopady daňové reformy... Výsledkem... bude poměrně výrazný pokles složené daňové kvóty mezi roky 2007 a 2010 o 2,6 procentního bodu HDP.“

Můžeme uzavřít, že česká vláda zvolila v první fázi reformy veřejných financí jako cestu ke snížení rozpočtového deficitu velmi náročnou kombinaci snížení příjmů veřejných rozpočtů a ještě rozsáhlejšího poklesu rozpočtových výdajů. Tento rozsáhlejší pokles rozpočtových výdajů v porovnání s příjmy se však již v roce 2010 nepodaří udržet, a proto bude mít reforma ve střednědobém horizontu na saldo veřejných rozpočtů ČR zanedbatelný vliv.

První fáze reformy tedy sice poměrně výrazně mění oblast rozpočtových příjmů i sociálních výdajů, avšak její schopnost řešit hlavní problém veřejných financí ČR, tj. rozpočtový deficit, se postupně v čase (do roku 2010) snižuje k nule. Je otázka, jestli tak hubený výsledek za tak velké manévry kolem daňového a sociálního systému skutečně stojí. Kdyby totiž první fáze reformy provedla pouze úspory na výdajové straně veřejných rozpočtů a kdyby nezpůsobila pro-

- pad v rozpočtových příjmech, mohla být při řešení problému rozpočtového deficitu České republiky úspěšnější.

## 8. Závěr

V předcházejícím textu jsme hledali odpovědi na čtyři otázky položené v úvodu. Tyto odpovědi můžeme nyní shrnout.

Za prvé, česká vláda zvolila v první fázi reformy veřejných financí jako cestu ke snížení rozpočtového deficitu kombinací snížení příjmů veřejných rozpočtů a ještě rozsáhlejšího poklesu rozpočtových výdajů. V průběhu schvalování reformy se projevovala tendence prosadit rozsáhlejší snížení daňové zátěže, než jaké obsahoval původní reformní návrh, což se nakonec do určité míry ve výsledné podobě reformy odrazilo.

Za druhé, pokud jde o celkové nastavení první fáze reformy veřejných financí, pak reformní opatření z obecného hlediska více uspokojují zájmy firem, OSVČ a zaměstnanců s vysokými příjmy než zájmy ostatních skupin, samozřejmě s tou výhradou, že různé výjimky v daňovém systému mohou tyto obecné důsledky reformy veřejných financí v konkrétních případech modifikovat. Reforma prozatím neměla velké ambice snižovat množství výjimek pro různé typy daňových poplatníků. V případě těch několika málo výjimek, o jejichž zrušení se v průběhu schvalování reformy rozhodovalo, se některým zájmovým skupinám podařilo svá zvýhodnění zachovat, jiné skupiny při prosazování svých požadavků úspěšně nebyly. Reforma například ruší daňové osvobození výnosů z hypotečních zástavních listů nebo manipulačních poplatků u loterijních společností. Banky a loterijní společnosti tedy své zájmy neobhájily. Omezení daňové uznatelnosti úroků z úvěrů zase může ztížit situaci leasingovým společnostem, developerským firmám nebo začínajícím malým a středním podnikům. Naopak stravenkovým firmám se podařilo zabránit původně zamýšlenému zrušení daňového zvýhodnění stravenek. Rovněž zemědělci si prosadili své zájmy, když si v daňovém systému vymohli další zvýhodnění.

Za třetí, důsledky první fáze reformy veřejných financí nejsou na různé skupiny účastníků trhu, respektive na různé zájmové skupiny rozloženy rovnoměrně. Jak již vyplývá z předcházejícího odstavce, zájmy některých skupin účastníků trhu reforma zohledňuje více, zájmy některých méně. Proto různým skupinám plynou z reformy rozdílné efekty. Z obecného hlediska největší přínosy z reformy zaznamenávají zaměstnanci s vysokými příjmy, osoby samostatně výdělečně činné a některé typy firem, naopak pro další skupiny ve společnosti, jako například zaměstnance se středně vysokými a nižšími příjmy, není reforma příliš potěšující. Změny v některých daňových zvýhodněních, které reforma přináší, mohou odchýlit přínosy či ztráty plynoucí z reformy pro konkrétní účastníky trhu od obecného trendu. Například přínosy pro zaměstnance s vysokými příjmy může redukovat zrušení společného zdanění manželů či pokles výhodnosti daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů nebo příspěvků zaplacených na penzijní připojištění a životní pojištění.

Za čtvrté, ve střednědobém horizontu bude mít první fáze reformy na saldo veřejných rozpočtů České republiky zanedbatelný vliv. Schopnost reformy řešit hlavní problém veřejných financí ČR, tj. rozpočtový deficit, se projevuje především v roce 2008 a do roku 2010 se vliv reformy na pokles schodku veřejných rozpočtů zcela vytrácí. Důvodem je významný výpadek rozpočtových příjmů vyvolaný reformou. Kdyby však první fáze reformy provedla pouze úspory na výdajové straně veřejných rozpočtů a kdyby nepůsobila propad v rozpočtových příjmech, mohla být při řešení problému rozpočtového deficitu České republiky úspěšnější.

## LITERATURA A PRAMENY

1. *I. etapa sociálních reforem*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007
2. *European Economy. The EU economy: 2004 review*. No 6, 2004, European Commission
3. Eurostat, strukturální indikátory (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
4. *Fiskální výhled České republiky*. Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007
5. Havlíček, D.: *Reforma daní může ohrozit hospodářský růst, tvrdí firmy*. <http://ekonomika.ihned.cz>, 16. 10. 2007
6. Klímová, J.: *Topolánkův batoh zamává byznysem*. MF DNES, 3. 9. 2007
7. *Makroekonomická predikce České republiky*. Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), říjen 2007
8. *Navrhované změny v sociální oblasti v rámci projednávané reformy veřejných financí*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (<http://www.mpsv.cz>), srpen 2007
9. *Návrhy změn právních předpisů v oblasti daňové. Daňová reforma 2008–2010*. Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), srpen 2007
10. Patočková, M.: *Koho vyhnali z ráje výjimek a kdo si dál užívá*. MF DNES, 23. 8. 2007
11. Patočková, M.: *Nižší daně mají i své skryté mouchy*. MF DNES, 23. 8. 2007
12. *Reforma veřejných financí 2007–2010*. Ministerstvo financí ČR (<http://www.mfcr.cz>), duben 2007
13. Štícký, J.: *Změny u živnostníků a firem*. MF DNES, 23. 8. 2007
14. *Tisková zpráva 13571/07 (Presse 217)*. Rada Evropské unie, Hospodářské a finanční věci, Lucemburk, 9. října 2007
15. *Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů*

## ABSTRACT

*The article analyzes the impact of the first phase of the public finance reform in the Czech Republic on various interest or social groups. It compares the influence of the tax system reform on the low-, middle- and high-income employees and various types of entrepreneurs and enterprises as well as the influence of the social and health systems reforms on the low-, middle- and high-income households. The author also shows the short- and medium-term impacts of the reforms on the balance of the general government. He concludes that the first phase of the public finance reform in the Czech Republic brings large changes of taxes, social benefits and the health financing system, but it has no positive medium-term effect on the general government balance of the Czech Republic.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*veřejné finance, veřejné rozpočty, deficit veřejných rozpočtů, fiskální politika, daně, daňový systém, sociální politika, zdravotnictví*

## JEL KLASIFIKACE

*H20, H30, H31, H32, H50, H60*

x

# Významné formy dobývání renty v datech

► Ing. Karel Mráček, CSc. » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

## \* 1. Metodologické otázky

Kvantifikace dobývání renty, která by vedla k jednoznačným a relevantním závěrům, je velmi obtížným úkolem. V žádném případě k ní nelze přistupovat jako k triviální metodologické záležitosti, vycházející jen z určité agregace dat. Je to především dáno řadou dále uvedených faktorů a skutečností. V prvé řadě identifikace forem dobývání renty a jejich reálných dobyvatelů začíná být poměrně složitou otázkou (/1/, /2/). Dobývání renty nabývá totiž stále více sofistikovanějších forem a schémata dobývání renty nejsou jednoduše průhledná a čitelná, jak by mnohdy vyplývalo z příkladů uváděných i v odborné literatuře. Často jsou reálné zájmy skrývány za argumenty společenské prospěšnosti a neshodují se tak se skutečně sledovanými cíli. Můžeme tedy hovořit o otevřených i skrytých formách dobývání renty. Významným rysem současného dobývání renty se v těchto souvislostech stává její časté zhodnocení širším okruhem subjektů, kteří jsou pak ochotni i k určitému zájmovému sdružování. Dochází vlastně i k jakémusi multiplikačnímu efektu jejího osvojování. Příkladem zhodnocení určitých výhod pro jednu zájmovou skupinu širším okruhem subjektů a vlastně zprostředkovaného dobývání renty je v ČR např. státní podpora některých finančních produktů (stavebního spoření, hypotečních úvěrů, penzijního připojištění, životního pojištění) adresovaná prvoplánově fyzickým osobám (občanům). U bankovních a finančních institucí poskytujících tyto produkty se pak rostoucí poptávka po nich projevuje ve svých důsledcích v růstu jejich obrátu a zisku. Proto silně lobbují za udržení těchto výhod. Nejinak se chovají mocná lobby stavebních fi-

rem, které v současné době vysoce vydělávají na rostoucím zájmu obyvatelstva o finanční produkty spojené s bydlením a obávají se případného postupného opadávání zájmu.

Průvodním jevem soudobého dobývání renty se stále více stává propojování politických a ekonomických zájmů. Zájmové skupiny se snaží přes spřízněné politiky dosáhnout legislativních úprav a opatření, které by jim umožnily získat určitá zvýhodnění na úkor jiných ekonomických subjektů. Úsilí v ČR se soustřeďuje zejména na zajištění mandatorních výdajů a na různé daňové úlevy a výjimky, které by umožnily dlouhodobější čerpání příslušného zvýhodnění. Hledají se ale i cesty přes rozpočtové kapitoly u politicky spřízněných ministerstev. Specifickým způsobem dobývání renty se pak stalo rozdělování státního rozpočtu, do kterého mohou vstupovat poslanci se svými tzv. podněty veřejnosti (ve veřejnosti spíše známo pod názvem „porcování medvěda“) a při němž se také ukazuje značné sepětí politiků s dílčími podnikatelskými zájmy v regionech. Celková výše takto rozdělených prostředků se pohybuje v silné závislosti na tom, zda příslušný rozpočtový rok je rokem volebním či nikoliv (v posledních letech to bylo v intervalu od dvou do sedmi miliard Kč). Hlavním problémem v tomto procesu rozdělování veřejných prostředků na základě tzv. podnětů veřejnosti je, že neprobíhá podle předem zadaných kritérií, a tak je spíše výsledkem vzájemných výměnných dohod a spolupráce. To vede ve značné míře k tomu, že výdaje nesměřují na nejvíce potřebné akce a činnosti v regionu a jsou naopak silně svázány s partikulárními zájmy. Na tento proces však nelze při jeho hodnocení pohlížet jen kriticky; v řadě případů přináší ve

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

svých důsledcích i potřebné investice pro vzdělanostní, kulturní a sociální rozvoj v regionech.

Závažnou metodologickou otázkou z hlediska postupů kvantifikace a hodnocení dobývání renty je její vymezení ve vztahu k dobývání zisku. V teorii je v podstatě dobývání renty (rent-seeking) stavěno do poměrně ostrého protikladu k dobývání zisku (profit-seeking), kdy jde o odlišná chování z hlediska hodnocení důsledků pro ekonomiku (manipulační hra s nechtěnými vedlejšími účinky oproti celkovým pozitivním důsledkům úsilí o profitabilitu). Bližší analýza reálné praxe však ukazuje, že je často velmi obtížné separovat celkově prospěšný profit-seeking od škodlivého rent-seekingu (i dosahování zisku probíhá často nekalými způsoby) a vůbec, že vztahy mezi dobýváním renty a dobýváním zisku jsou ve skutečnosti složitější a členitější. Především je zřejmé, že dochází i k určitému prolínání obou jevů, dokonce v řadě případů i potřebnému a prospěšnému. Získání určitých výhod vede k růstu zisku, resp. cesta k dosažení zisku a jeho dynamice může být spojena s exploatací určitých zvýhodnění a zdrojů získaných od státu, a to v daných podmínkách zcela legálním postupem. Např. úspěch ve veřejné soutěži zakládá cestu k další profitabilitě a rozvoji soukromé firmy, což se ale může mimo jiné pozitivně projevit i ve společensky žádoucím růstu nových pracovních příležitostí a rozvoji regionu. Partnerství veřejného a soukromého sektoru bývá často z hlediska dobývání renty předmětem kritiky, ale otázkou je, jaké formy tohoto partnerství budou využity.

Vezmeme-li v úvahu všechny výše uváděné skutečnosti, je zřejmé, že výsledek kvantifikace dobývání renty a jejích dopadů v podmínkách dané země je otázkou spíše postupných aproximativních kroků. V prvé řadě budeme muset při této kvantifikaci rozlišovat mezi přímo získanou rentou pro určitý subjekt či určitou zájmovou skupinu (viz např. investiční pobídky, různé daňové úlevy, realizované státní záruky apod.) a mezi potenciálními zdroji dobývání renty, kdy renta je příslušnými zájmovými subjekty získávána až zprostředkovaně, resp. je sdílena spolu s dalšími subjekty (viz např. některé poskytované bankovní a finanční produkty se státní podporou). Kvantifikovatelným zdrojem dobývání renty je příjmová

a výdajová stránka státního rozpočtu, resp. veřejných financí. Určitým problémem je zde však veřejná nedostupnost některých dat, zejména týkajících se rozsahu využití některých daňových úlev a zvýhodnění (kvantifikace výpadku rozpočtových příjmů). Pokud jde o sledované konkrétní zájmové skupiny dobývání renty v ČR, podle disponibilních dat zřejmě nejvyšší úspěšnost vykazují některé segmenty podnikatelského sektoru, které se dlouhodobě projevují při dobývání renty také nejintenzivněji a nejorganizovaněji. Tyto segmenty budeme proto dále především sledovat, a to v členění na bankovní a finanční instituce a nefinanční podnikatelské subjekty (se zřetelem k relaci mezi velkými podniky a malými a středními podniky).

## 2. Mandatorní výdaje a dobývání renty

Pokud jde o výdajovou stránku státního rozpočtu ČR, klíčové místo v dobývání renty zaujímají tzv. mandatorní výdaje, což jsou výdajové položky, které mají svou oporu v zákonných a jiných právních normách či smluvních závazcích a stát je tak povinen je zajišťovat. Tato vytvořená legislativní opora vytváří vlastně určité stabilní prostředí pro dobývání renty a je předpokladem i jejího dlouhodobějšího čerpání. Proto logicky úsilí zájmových skupin o získání určitých výhod je ve značné míře zaměřeno na jejich promítnutí do příslušných právních předpisů. Mandatorní výdaje v nejširším pojetí (zahrnujícím mandatorní výdaje ze zákona, ostatní mandatorní výdaje a quasi mandatorní výdaje) v roce 2006 pokryly 80,6 % příjmů státního rozpočtu a na jeho celkových výdajích se podílely ze 74,4 %. Znamená to, že zhruba necelých 20 % příjmů státního rozpočtu mohla ČR využít na jiné než povinné výdaje. Nicméně i tyto výdaje směřující na financování rozvojových projektů, infrastruktury, výzkumu apod. jsou předmětem značného úsilí různých zájmových skupin o dosažení určitého zvýhodnění při jejich získávání.

Pro kvantifikaci potenciálu dobývání renty je v prvé řadě důležité bližší vymezení mandatorních výdajů. V podstatě jsou tvořeny třemi skupinami povinných výdajů státu. První a zároveň objemově největší skupinu povinných výdajů státního rozpočtu

- tvoří výdajové položky, které je stát povinen zajišťovat podle zákona. Tyto výdaje jsou označovány jako „příkázané výdaje“. Jsou to především sociální transfery, z nichž nejdůležitější jsou výplaty dávek důchodového pojištění (penzí). Do sociálních transferů patří také nemocenské dávky a státní sociální podpora (všeobecná pokladní správa). Zejména různé sociální dávky jsou předmětem dobývání renty jednotlivci, přičemž významně se do tohoto procesu zapojují politici, zvláště v předvolebních obdobích.

Do mandatorních výdajů daných zákonem patří ještě platby státu do zdravotního pojištění (všeobecná pokladní správa), výdaje na dluhovou službu, státní příspěvky na stavební spoření, dotace státním fondům, příspěvky k penzijnímu připojištění, výdaje na volby a příspěvky politickým stranám, dotace na podporu exportu a některé další s výdaji nižšími než jedna miliarda korun.

Další skupinu mandatorních výdajů, tzv. ostatní mandatorní výdaje tvoří povinné výdaje státu plynoucí z podzákonných právních norem a ze smluvních závazků státu. Patří k nim např. státní podpora hypotečního úvěrování (hypoteční úroková podpora), která měla přispět k rozhybání trhu s byty a podpořit vlastnické bydlení. Objemově největší položku mandatorních výdajů plynoucích ze smluvních vztahů tvořily dříve státní záruky; nyní se jí staly odvody a příspěvky do rozpočtu EU. Riziko z realizace státních záruk však do budoucna spíše roste. Ze smluvních závazků ČR plynou transfery peněz také různým mezinárodním organizacím.

Do této skupiny mandatorních výdajů jsou zařazeny i kurzové ztráty při správě státního dluhu.

Třetí skupinou jsou quasi mandatorní výdaje, které nejsou sice založeny právním předpisem nebo smluvně, ale stát vzhledem ke svým funkcím se jich nemůže zříci. Jde o výdaje na mzdy a platy pracovníků v rozpočtové sféře. Jejich výplata není sice stanovena zákonem ani jiným právním předpisem, ale jsou ze své povahy nezbytným nákladem na veřejné služby a správu státu. Kromě nich patří do quasi mandatorních výdajů také výdaje státu na aktivní politiku zaměstnanosti a na obranu (bez sociálních dávek). V roce 2001 byly do této skupiny mandatorních výdajů zařazeny investiční pobídky (ve formě dotace na daňovou povinnost).

Je zřejmé, že výše uvedené mandatorní výdaje představují již svým charakterem určitý potenciál pro dobývání renty. Navíc jejich dynamika a vývojové tendence signalizují tuto skutečnost. Nicméně nelze ve všech případech mandatorních výdajů hovořit o dobývání renty ve smyslu tohoto pojmu v ekonomické teorii.

Objem mandatorních výdajů ze zákona se za období od roku 1995 téměř ztrojnásobil. V roce 1995 činily skutečné mandatorní výdaje ze zákona 184,5 mld. Kč a v roce 2005 dosáhly již výše 425 mld. Kč. Jejich rozpočet v roce 2007 byl pak dokonce ještě o 100 mld. korun vyšší, tedy 525,4 mld. Kč. Svou roli zde také sehrály marketingové tahy politických stran

**Tabulka č. 1 »** *Struktura mandatorních výdajů v České republice a jejich podíl na výdajích státního rozpočtu (SR) v %*

Rok	Podíl celkových mandatorních výdajů ze zákona na výdajích SR	Podíl ostatních mandatorních výdajů na výdajích SR	Podíl quasi mandatorních výdajů na výdajích SR
2000	52,5	0,6	22,32
2001	50,7	0,4	25,42
2002	50,2	0,7	23,39
2003	49,6	3,1	22,87
2004	48,5	4,0	22,11
2005	46,1	5,1	22,33
2006	48,0	4,4	22,04
2007 rozpočet	50,5	4,3	20,44

Pramen: Ministerstvo financí ČR; vlastní propočty

Tabulka č. 2 » Vývoj mandatorních výdajů v České republice v letech 1995–2007

Rok	Mandatorní výdaje ze zákona (v mld. Kč)	Mandatorní výdaje celkem (v % HDP v běžných cenách)	Meziroční přírůstky mandatorních výdajů celkem (v %)
1995	184,5	13,2	:
1996	225,8	13,7	19,2
1997	260,2	14,7	15,5
1998	285,4	15,0	12,4
1999	304,7	14,9	3,7
2000	331,9	15,3	8,1
2001	351,5	15,1	5,5
2002	377,0	15,5	7,9
2003	401,3	16,6	11,5
2004	418,2	16,3	6,2
2005	425,0	15,8	4,1
2006	459,9	15,7	6,4
2007	525,4	16,8	15,4

Pozn.: Mandatorní výdaje celkem zahrnují mandatorní výdaje ze zákona a ostatní mandatorní výdaje. V roce 2007 je uveden rozpočet mandatorních výdajů.

Pramen: Ministerstvo financí ČR; Český statistický úřad; vlastní propočty

ve volebním boji, kdy byly zvýšeny některé sociální dávky (např. porodné a rodičovský příspěvek). I v důsledku toho by se podíl mandatorních výdajů celkem na HDP v běžných cenách měl v roce 2007 zvýšit nad úroveň roku 2003. Svou roli také sehrává nárůst ostatních mandatorních výdajů, zejména od roku 2003. V roce 2002 činily ostatní mandatorní výdaje (vyplývající z jiných právních předpisů a ze smluvních závazků) 5,5 mld. Kč, v roce 2003 to bylo již 25,3 mld. Kč a v roce 2007 jejich rozpočet dosáhl dokonce 44,3 mld. Kč. Za posledních pět let se tak jejich objem zvýšil zhruba osmkrát. V tomto vývoji se však výrazně projevil výše zmíněný vstup ČR do EU a s tím spojené odvody a příspěvky (nyní tvoří zhruba dvě třetiny ostatních mandatorních výdajů vyplývajících ze smluvních závazků).

Tempo meziročního růstu mandatorních výdajů celkem by mělo být za rok 2007 více než dvojnásobné v relaci k odhadovanému meziročnímu růstu HDP v běžných cenách. V pěti letech (1998, 2001, 2004, 2005 a 2006) rostly celkové mandatorní výdaje pomaleji než HDP v běžných cenách, přičemž rozdíl v tempu růstu nebyl tak výrazný jako v případě ostatních

sedmi let námi sledované časové řady, kdy rostly rychleji celkové mandatorní výdaje. Jak již bylo uvedeno výše, nárůst zejména v posledních letech znamenaly také ostatní mandatorní výdaje.

### 3. Bankovní a finanční instituce

Podle provedených analýz klíčovou roli v dobývání renty v ČR sehrál a ještě sehrává bankovní a finanční sektor. V bankovním sektoru lze značné aktivity typu dobývání renty identifikovat například v souvislosti s privatizačním procesem. Za dobývání renty v minulosti zde stály často i těsné nestandardní vztahy zejména nově vznikajících bank s průmyslem. V současné době bankovní a finanční instituce využívají pak v již poměrně rozsáhlém měřítku možností zprostředkovaného dobývání renty širším okruhem subjektů s celkově příznivým dopadem na růst své profitability. Charakteristickými příklady tohoto zprostředkovaného dobývání renty jsou ve finančním (bankovním) sektoru produkty jako stavební spoření, hypoteční úvěry, penzijní připojištění či soukromé životní pojištění, které díky státním příspěv-

- kům a nepřímé podpoře (různé daňové úlevy) získávají preference klientů a jsou tak i dobře obchodně komunikovatelnými produkty ze strany příslušných finančních institucí. Volba konkrétní instituce (stavební spořitelny, penzijního fondu, pojišťovny apod.) klientem závisí pak přirozeně na komplexnosti její produktové nabídky včetně klientského servisu a na její důvěryhodnosti.

### 3.1 Transformace bankovního sektoru v kontextu dobývání renty

Transformace bankovního systému patřila k nejsložitějším a nejproblematičtějším částem ekonomické transformace České republiky. Vyvolávala celou řadu otázek a diskusí a silně ovlivňovala vývoj důvěry veřejnosti v transformační procesy. Její průběh ukázal

*Příjem za privatizaci jednotlivých bank ve svém součtu přesáhl těsně 100 mld. Kč. Naopak náklady spojené s jejich sanací (očistění od špatných aktiv, státní záruky) jsou pak výrazně vyšší, podle různých odhadů třikrát až čtyřikrát.*

pak zřetelně na to, že nelze podceňovat různé institucionální faktory a podmínky (pravidla, regulační mechanismy, kvalitní legislativu, hodnotové orientace apod.) a že jejich efektivní podoba má nesporný význam pro úspěšný a zájmovými skupinami nezneužívaný rozvoj příslušné oblasti ekonomiky. Ve vztahu k otázkám kvantifikace dobývání renty zasluhuje zvláštní pozornost privatizace bank a vztahy bank s průmyslem.

Celý řetězec problémů privatizace bank začal již kupónovou privatizací, kdy u většiny z nich byla současně provedena opatření zajišťující i nadále majoritu státu. Jedině v případě Investiční a Poštovní banky tento podíl stát z dosud blíže neobjasněných důvodů ztratil, zejména v důsledku neúčasti na managementem vyvolaném zvyšování jejího základního kapitálu koncem roku 1993. První privatizace uskutečněná v roce 1998 se týkala právě této banky a jejím novým strategickým vlastníkem se stala japonská investiční banka Nomura. Ta však problémy nahromaděných

špatných úvěrů této banky nevyřešila, bance dokonce vzrostly její ztráty a při ohrožení likvidity na ni byla v červnu 2000 uvalena nucená správa. IPB byla pak v neskutečně krátkém „víkendovém“ čase převzata již privatizovanou ČSOB za velmi výhodných podmínek poskytnutých ze strany státu (rozsáhlé očistění aktiv, garance státu). Z hlediska samotných klientů se v podstatě nic nezměnilo a mohli si tak opětně (po předchozí pomoci státu České spořitelně) ověřit ve světě známé nepsané pravidlo státu používané v případě velké banky či firmy – „too large to fail“, i když jako taková Investiční a Poštovní banka úpadek zaznamenala a přestala existovat.

Privatizace tří dalších velkých bank – Československé obchodní banky, České spořitelny a Komerční banky – začala na samotném konci 90. let. Privatizace bankovního sektoru byla sice nesporně význam-

ným a složitým transformačním procesem v ČR, nicméně byla plně dokončena až jedenáct let po zahájení ekonomických reforem a ještě další tři roky pak probíhaly procedury EU, které z hlediska přísných pravidel Unie zkoumaly vůbec přípustnost státní pomoci českým bankám (zejména jejich očistění od špatných aktiv).

Pro účely kvantifikace dobývání renty je především důležitý vystavený účet této privatizace. V žádném případě nelze pominout, že konečná cena byla pro stát záporná. Příjem za privatizaci jednotlivých bank ve svém součtu přesáhl těsně 100 mld. Kč. Naopak náklady spojené s jejich sanací (očistění od špatných aktiv, státní záruky) jsou pak výrazně vyšší, podle různých odhadů třikrát až čtyřikrát. Přesná finanční data o těchto nákladech budou k dispozici až po úplném ukončení prodeje převzatých aktiv Českou konsolidační agenturou. Tyto nepříliš potěšující skutečnosti se staly častým předmětem střetů politických stran a navíc se s nimi takto operuje většinou ve

zjednodušené podobě pod vlajkou zájmů té či oné strany. I proto je nutno věnovat analýze a zkušenostem z privatizace českých bank patřičnou pozornost, zejména je na ni nutno pohlížet v širších souvislostech transformačního procesu české ekonomiky a prostorů vytvořených v jeho rámci pro dobývání renty zájmovými skupinami.

V tomto kontextu otázka vyvolává v prvé řadě jistá vleklost odstartování této privatizace, když si uvědomíme v konfrontaci s ní poměrně velkou rychlost, s jakou bylo přistoupeno k privatizaci nefinanční podnikové sféry (v roce 1994 byl v ČR již vykazován vysoký podíl soukromého sektoru). Vysvětluje se to nyní stále častěji tím, že ve složitém transformačním období bylo nutno zajistit v rámci fiskální a monetární politiky především stabilitu, že české podniky byly silně podkapitalizovány a solidní zahraniční investoři čekali, jak se celý transformační proces povede. Postupovalo se nakonec cestou známou z plánované ekonomiky, kdy je případný nedostatek rozpočtových zdrojů kompenzován poskytováním komerčních úvěrů. Tyto úvěry byly poskytovány novým vlastníkům bez průkazné podnikatelské historie za relativně měkkých podmínek úvěrování, kdy nebylo možno většinou hovořit o uplatnění standardních opatrnostních pravidel a obezřetnosti bank. Banky ovládané stále státem jako majoritním vlastníkem musely tedy profinancovat ve značné míře privatizaci podnikové sféry. Nelze však říci, že by vystupovaly v této roli pouze jako pasivní činitel, jak se často uvádí /4/. Někdy v tom jejich management viděl i příležitost pro další růst banky spojený s penetrací trhu (viz např. dynamicky se rozvíjející IPB). Projevovaly se zde i stávající relativně blízké personální kontakty bank a průmyslových podniků. Nicméně v teorii v té době silně akcentovaná neviditelná ruka trhu byla v praxi nekompromisně usměrněna viditelnou rukou státu s odvoláním na riziko případné nestability. Stát ovšem nakonec „sklízela“ negativní důsledky v podobě obrovských nákladů na očistění bank v souvislosti s jejich privatizací. K tomu je však třeba ještě poznamenat, že nové klasifikované úvěry se v portfoliu komerčních bank objevovaly i dále bez bližší návaznosti na privatizační proces. Otázkou – často a oprávněně nastolovanou – je, jestli to mohlo být vůbec jinak. Po-

kud by nebyl důraz položen na rychlý nástup a průběh privatizace, lze říci, že asi ano, ale vytváření tržní ekonomiky by bylo komplikovanějším a dlouhodobějším procesem a není možno se domnívat, že by přestal existovat obtížně řešitelný problém celkové podkapitalizace české ekonomiky.

V procesu privatizace bank se značným problémem stalo její načasování, které přineslo řadu negativních efektů. Posun této privatizace ke konci 90. let, resp. k začátku nového století vedl v důsledku celé řady skutečností ke snížení hodnoty bankovního sektoru. Nepříznivě se začaly v průběhu devadesátých let postupně projevovat důsledky neobezřetného poskytování komerčních úvěrů při privatizaci podniků a slabého bankovního dozoru. Růst klasifikovaných úvěrů ovlivnilo i zvyšování úrokových sazeb; zejména pro malé a střední podniky s obvyklým nedostatkem zdrojů bylo obtížné jejich splácení. Návratnost úvěrových prostředků nemohly však banky příliš očekávat ani od velkých, v té době nedostatečně restrukturalizovaných podniků. Navíc udržování některých podniků při životě další prolongací špatných úvěrů nejen zhoršovalo finanční pozici státních bank, ale prodlužovalo i etapu nezbytné transformace. Náklady bank byly tak v daných souvislostech zatíženy rostoucí tvorbou rezerv a opravných položek.

Bankovní trh v ČR negativně ovlivnily i počáteční velmi liberální předpisy a slabá regulace, které umožňovaly poměrně snadné získání bankovní licence. Na počátku 90. let stačilo k založení banky základní jmění ve výši 50 mil. Kč s tím, že ke dni zápisu muselo být splaceno alespoň 33 % tohoto jmění. Postupně se tato částka začala zvyšovat. Nicméně ve spojení s nižšími nároky na profil vrcholového managementu bank vznikla již za relativně nenáročných podmínek celá řada nových bankovních ústavů, které patřily do kategorie malých bank. Většina těchto ústavů nebyla však s to zvládnout reálně a dlouhodobě efektivně bankovní činnosti, nedisponovala potenciálem kvalifikovaných a zkušených lidí, někde dokonce management zneužil v rozporu se zákonnými normami svou pozici, a tak konečným výsledkem byly pozdější krachy těchto bank, což přineslo českému bankovnímu sektoru negativní reklamu. V těchto souvislostech začali bankovní klienti ve druhé polovině 90. →

- let poměrně jednoznačně preferovat jako rozhodující hledisko pro výběr banky její důvěryhodnost, kterou stále více spojovali i se vstupem silného zahraničního investora (viz výsledky průzkumů prováděných v té době renomovanými agenturami pro výzkum trhu). Tato situace rovněž posilovala vyjednávací pozici potenciálních zahraničních investorů. Paradoxem je, že český klient spojoval tuto důvěryhodnost i s japonskou investiční bankou Nomura, která měla své určité investiční záměry a zájmy v české ekonomice a nevyřešila problémy IPB. Nepříznivý dopad na snižování hodnoty bankovního sektoru měla i značná benevolence interních a zejména externích auditorů. „...Ačkoli i státní banky procházely auditem renomovaných firem (což bylo nutné pro získání zahraničních zdrojů), auditori (včetně některých z tehdejší velké pětky či šestky) využívali toho, že české předpisy a zejména praxe byly velmi flexibilní. Většina auditorů byla navíc v konfliktní pozici, protože reálné bankám poskytovala další služby, tedy radila, jak problematické operace zaúčtovat. V konečném efektu tedy auditori kontrolovali mnohdy sami sebe, a tudíž vyslovovali výroky bez výhrad...“ /4/

V každém případě privatizace ukončila etapu původních (často naivních) představ o českém bankovníctví a jeho úloze v budování české podnikatelské vrstvy. Nedošlo sice ke konci bankovníctví v ČR, jak hlásaly svého času titulky některých statí, ke konci se spíše nachýlily představy o vlastním silném českém bankovníctví a začala de facto jeho nová etapa v globalizované ekonomice. Nicméně tyto otázky jsou stále ještě živé a jakýkoli spor o transformaci v devadesátých letech nemůže pominout transformaci bankovníctví a její hodnocení, neboť šlo o členité zájmové střety a snahy o získání nejrůznějších výhod, kdy z celého procesu – svým způsobem i procesu dobývání renty – nakonec nejvíce čerpali zahraniční investoři. Poměrně výstižné je v tomto smyslu hodnocení ve statí Spor o devadesátá léta napsané V. Klausem pro časopis Ekonom v roce 2004: „...Následný vývoj snížil hodnotu bankovního sektoru takovým způsobem, že jeho pozdější privatizace umožnila de facto obdarování zahraničních investorů českým státem. Zatímco stát zápasí s ohromnými finančními problémy, noví akcionáři privatizovaných bank si rozdělují re-

kordní mnohamiliardové zisky, které ony „špatné“ banky nyní přinášejí. Velkorysým očištěním stát de facto vyvázal banky z ekonomiky. Banky nesdílejí problémy klientů, nemusejí se podílet na restrukturalizaci podniků, aby dostaly své peníze zpět, nemusejí se svými klienty nést žádné riziko. Stát jim schodkem státního rozpočtu umožňuje bezrizikové podnikání a velmi snadné zdroje zisku. Netvrdím, že tato finanční a majetková přesmyčka – počínající zvyšováním úrokových sazeb a zpřísnováním regulace v recesi, pokračující přes očišťování, nucené správy a prodeje a končící v ziscích na úkor ČKA – byla dopředu plánována. Vznikla spíše synergií zájmů a příležitostí...“ /5/

## 3.2 Finanční produkty podporované státem

### 3.2.1 Stavební spoření

Produkt stavebního spoření získává již řadu let preference klientů bankovního sektoru. Počet účastníků stavebního spoření a uzavřených smluv nadále roste. Penetrace trhu z hlediska počtu uzavřených smluv k počtu obyvatel se v ČR blíží 70 % (je téměř na úrovni Rakouska a vyšší než v Německu, kde dosahuje zhruba 40 %). Je to zejména díky (v mezinárodním srovnání) stále nejvíce štedré státní podpoře, která zahrnuje stabilní státní příspěvek na stavební spoření i formy nepřímé podpory, jimiž jsou osvobození úroků z vkladů ze stavebního spoření včetně úroků ze státní podpory od daně a dále možnost pro fyzické osoby čerpající úvěr ze stavebního spoření odečíst zaplacené úroky ze základu pro výpočet daně. Této možnosti dobývání renty pro účastníky stavebního spoření dokonale stavební spořitelny využívají ve své komunikační politice a přesvědčují v prvé řadě potenciální i stávající klienty o výhodách státního příspěvku a daňové úlevy při stavebním spoření, zejména pak v intenzivních reklamních kampaních na konci každého kalendářního roku. Růst klientely se pak odráží příznivě v jejich výnosech a ziscích. U české populace, kde převažuje dlouhodobě standardní zájem o bankovní vkladové produkty a různé druhy spoření a nadále přetrvává „filozofie vkladů“, státní podpora stavebního spoření navíc posiluje zájem o tento druh spoření v rámci jejich celkových vkladů

(investic). Na konci roku 2006 dosáhl podíl stavebního spoření ve struktuře finančních aktiv domácností své dosud historicky nejvyšší úrovně, a to 23,9 %. Spolu s vklady u bank (netermínované a termínované vklady), jejichž podíl činil 50,3 %, to byly tedy téměř tři čtvrtiny celkových finančních aktiv domácností.

2006 tak poklesl objem přiznané státní podpory na 15,772 mld. Kč a očekávaná přiznaná státní podpora v roce 2007 by měla dosáhnout maximálně 15 mld. Kč. V roce 2006 tzv. nové smlouvy představovaly 15 % celkového počtu smluv; v roce 2007 by se jejich podíl měl zvýšit až na 26 %.

*Za celé období existence stavebního spoření bylo ze strany státu vloženo do jeho podpory formou státního příspěvku více než 120 mld. Kč (včetně odhadu za rok 2007). Další miliardy státní podpory stavebního spoření jsou každý rok spojeny s jeho nepřímou podporou (daňovými úlevami).*

I přes určité legislativní úpravy podmínek, které souvisely s potřebou oživení podpory zájmu o využití tohoto produktu především pro bytové potřeby (k čemuž je také určen), zůstává stavební spoření stále především spořicí produktem. Principy stavebního spoření vyžadují sice mít jistý podíl tzv. „přátelských (solidárních)“ klientů, nicméně je otázkou jejich poměrně silný nárůst v uplynulých letech v ČR. Přes tyto skutečnosti je pozitivním jevem trend růstu úvěrů ze stavebního spoření, ale tento růst je stále ještě nedostatečný. Poměr objemu poskytnutých úvěrů a naspořené částky dosáhl v ČR dosud zhruba 41 %, zatímco v Německu se tento poměr pohybuje dlouhodobě mezi 60 a 70 %.

Podíváme-li se na dosavadní vývoj přiznané státní podpory, zvýšil se její roční objem od roku 1997 do roku 2005 více než čtyřikrát, a to ze 3,817 mld. Kč v roce 1997 na 16,086 mld. Kč v roce 2005 (viz tabulka č. 3), což je odrazem růstu počtu účastníků stavebního spoření a uzavřených smluv a dosažené penetrace trhu jednotlivými stavebními spořitelny. Od roku 2006 se však již začíná objem vyplacených státních prostředků na stavební spoření mírně snižovat, což souvisí s celkově mírnějším nárůstem počtu nově uzavřených smluv při jejich postupně rostoucím podílu na celkovém počtu smluv o stavebním spoření. Postupně budou ukončovány tzv. staré smlouvy se státní podporou v maximální výši 4500 Kč ročně a bude se zvyšovat podíl tzv. nových smluv se státní podporou v maximální roční výši 3000 Kč. V roce

Za celé období existence stavebního spoření bylo ze strany státu vloženo do jeho podpory formou státního příspěvku více než 120 mld. Kč (včetně odhadu za rok 2007). Další miliardy státní podpory stavebního spoření jsou každý rok spojeny s jeho nepřímou podporou (daňovými úlevami). Tyto fiskální údaje však nejsou veřejně k dispozici. Nárůst zaznamenala i průměrná státní podpora přiznaná na smlouvu o stavebním spoření za příslušný rok (ze 2795 Kč v roce 1997 na 3242 Kč v roce 2005). Dosud bezkonkurenčně nejvyšší počet nových smluv v daném roce byl uzavřen v roce 2003, tedy před nabytím účinnosti novely zákona o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, kterou byla maximální státní podpora snížena ze 4500 Kč na 3000 Kč. V roce 2003 rozpoutaly proto stavební spořitelny masové reklamní kampaně a další komunikační akce, lákající klienty na poslední vyšší zhodnocení jejich vkladů formou „předzásobení se“ smlouvami o stavebním spoření. Po kontinuálním nárůstu počtu nových smluv se skokovým vyvrcholením v roce 2003 lze v dalších letech hovořit již o určitém postupném nasycování trhu stavebního spoření. Ve výše uvedených souvislostech se tak projevil již zmíněný mírný pokles vyplácené státní podpory za rok 2006 a hovoří se o přechodu k úspoře dosud vyčleňovaných prostředků ze státního rozpočtu na stavební spoření.

Stavební spořitelny vykazují dlouhodobě dynamický růst, vysoké výnosy i zisky; jejich pozice na bankovním trhu se celkově posiluje. Od roku 2000 se

- zdvojnásobil jejich podíl na bilanční sumě bankovního sektoru ČR. Tato dynamika dlouhodobě těží právě i ze zvýhodnění jejich předmětu podnikání ze strany státu (přímá a nepřímá státní finanční podpora produktu stavebního spoření). Navíc v daném období pozitivně působily i klesající sazby na úvěrových trzích. Ve vnímání klientů pak stavební spoření figuruje v současné době jako nejbezpečnější a státem podporovaný způsob ukládání a zhodnocení peněz.

Porovnáme-li český systém státní podpory stavebního spoření s podpůrnými systémy stavebního spoření ze strany státu v zemích, kde má tento produkt již značnou tradici a kde dosáhl výrazné penetrace trhu, ukazuje se, že český systém je štedřejší. Nejde jen o vyšší částky vlastního příspěvku, ale i o celý systém nepřímého financování formou daňových úlev. Podpora je také poskytována plošně bez ohledu na výši příjmů. V daném kontextu nelze také přehlížet propojenost českých stavebních spořitelů zejména s německým a rakouským kapitálem.

Německý systém státní podpory stavebního spoření se od českého systému podstatně liší, a to již některými výchozími podmínkami /10/. Příspěvek na stavební spoření není automaticky poskytován všem. Nárok na tento příspěvek mohou mít lidé starší 16 let. A dále je vyplácen pouze lidem, jejichž roční daňový

základ nepřesáhl 25 600 EUR (svobodní), resp. 51 200 EUR (manželské páry). Tuto podmínku v uplynulých letech splňovalo podle údajů německých stavebních spořitelů přibližně 85 % klientů. Státní podpora není tedy vyplácena lidem s velmi vysokými příjmy. Vázací doba spoření je pak stanovena na sedm let.

Pokud jde o přímou finanční podporu (dotaci) stavebního spoření, poskytuje stát klientům stavebního spoření tzv. prémii na stavební spoření (Wohnungsbauprämie), která od 1. 1. 2004 činí 8,8 % z ročně uspořené částky s maximální hranicí 45 EUR pro svobodné a 90 EUR pro manželské páry. Před rokem 2004 činila tato státní podpora 10 % z ročně uspořené částky s o něco vyšší maximální hranicí. Podstatné je přitom to, že nově stanovená výše prémie je příslušným zákonem určována jako platná i pro již existující smlouvy o stavebním spoření. Nestává se zde tedy příznačným jevem, že před legislativní změnou dochází k prudkému nárůstu počtu uzavřených smluv, který je spojen s rozsáhlými „verbovacími“ akcemi stavebních spořitelů pro získání klientů s příslibem uzavřít ještě včas smlouvu za podmínek dalšího čerpání předchozí výhodnější státní podpory.

V Německu pak existuje ještě jedna forma státní podpory poskytované klientům stavebního spoření,

**Tabulka č. 3 » Vybrané ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice**

Rok	Přiznaná státní podpora (v mld. Kč)	Počet smluv o stavebním spoření ve fázi spoření (stav ke konci období)	Počet nově uzavřených smluv o stavebním spoření	Naspořená částka (v mld. Kč, stav ke konci období)
1997	3,817	1 967 849	530 176	59,552
1998	5,068	2 371 816	638 232	81,731
1999	6,393	2 801 389	906 867	93,629
2000	7,719	3 424 580	1 115 926	110,400
2001	9,313	4 196 408	1 373 258	133,309
2002	11,059	4 870 620	1 293 890	180,190
2003	13,261	6 300 831	2 097 338	236,815
2004	15,337	5 899 300	314 650	287,077
2005	16,086	5 573 874	430 233	328,987
2006	15,772	5 297 522	516 385	359,848
30. 6. 2007	14,180	5 189 696	260 861	367,709

Pramen: Ministerstvo financí ČR

kterým zaměstnavatel vyplácí část mzdy ve formě příspěvku ke stavebnímu spoření (tzv. Arbeitnehmersparzulage). Tento státní příspěvek činí 9 % (před rokem 2004 to bylo 10 %) a pro jeho výpočet je stanovena maximální částka 480 EUR ze mzdy. I v tomto případě platí princip solidarity s nižšími příjmovými skupinami. Tuto státní podporu dostávají účastníci stavebního spoření – zaměstnanci, jejichž roční příjem jako daňový základ nepřesáhl 17 900 EUR (svobodní), resp. 35 800 EUR (manželské páry). Státní podpora v absolutní částce činí maximálně 43 EUR (pro jednoho zaměstnance) a 86 EUR (pro dva zaměstnance – manželský pár). Uvedené opatření je součástí širšího kontextu aktivit podporujících vytváření národního majetku (tzv. vermögenswirksame Leistungen), na němž by se měli podílet zaměstnanci, zaměstnavatelé i stát. Účet stavebního spoření je přitom považován za běžnou a bezrizikovou formu ukládání peněz pro aktivity přispívající k tvorbě národního majetku. Avšak nikoli všichni zaměstnavatelé platí tyto příspěvky svým zaměstnancům. Pokud chce účastník stavebního spoření získat nárok na maximální výši obou typů podpory, musí mít na svém účtu stavebního spoření v daném roce jako svobodný částku 992 EUR (ve skladbě 512 EUR + 480 EUR), resp. v manželském páru zaměstnanců její dvojnásobek.

Celkově vyplacená maximální státní podpora bude pro jednotlivce činit 88 EUR (ve skladbě 45 EUR + 43 EUR). Při současném kurzu české koruny se tato částka pohybuje zřetelně pod úrovní 3000 Kč. V úvahu je třeba také vzít, že stavební spoření v Německu není podpořeno formou nepřímého financování, tedy různými daňovými úlevami. Úroky z úvěru (úrokové náklady) není možné odečítat ze základu daně z příjmu. Navíc úrokové výnosy z vkladů stavebního spoření podléhají dani z příjmů.

Zajímavým vývojem prošla státní podpora stavebního spoření v Rakousku. Do poloviny padesátých let zde nebyla poskytována žádná podpora. Později bylo možno si již částečně odečíst prostředky vynaložené na stavební spoření z daní. Od sedmdesátých let začal být účastníkům stavebního spoření poskytován určitý fixní státní příspěvek, který ve srovnání s ČR představoval spíše zanedbatelné část-

ky. V roce 1998 došlo k zásadnější změně a fixní příspěvek na stavební spoření byl nahrazen systémem variabilního příspěvku, který platí dosud. Nyní tak je výše státní podpory stavebního spoření v daném roce určována v závislosti na průměrné výši výnosů státních dluhopisů na sekundárním trhu za předcházející rok. Státní příspěvek stanovený tímto způsobem pružně reaguje na tržní situaci. Podpora se může pohybovat zhruba v rozmezí od 3 % do 8 %, přičemž její konkrétní procentuální výši určuje Ministerstvo financí tak, aby byla stanovena nejpozději jeden měsíc před koncem roku. Maximálně se počítá z částky 1000 EUR.

Pokud jde o konkrétní příklady výše této poskytované státní podpory, tak např. v roce 2004 byla státní podpora stanovena ve výši 3,5 %, což znamenalo, že za rok při neměnné výši maximální částky bylo možno získat od státu nejvýše 35 EUR. O něco lepší byla situace pro účastníka stavebního spoření v roce 2003, kdy podpora dosahovala 4 % a maximálně tak bylo možno získat 40 EUR. Ve srovnání s ČR a také s Německem dostávají rakouští klienti stavebního spoření menší podporu od státu. Neexistuje zde dále možnost získat jako v Německu zaměstnanecký příspěvek. V Rakousku navíc platí, že stavební spořitelny mohou podle situace na trhu měnit úrokové sazby u vkladů a úvěrů. Klienti stavebního spoření tak vstupují do méně jistých podmínek.

Vázační doba spoření v Rakousku je stejná jako v ČR, tedy šest let. A na tuto dobu je v Rakousku také omezeno poskytování státní podpory. Stát na rozdíl od ČR zde poněkud odlišně a možno říci jednoznačně řeší využívání státní podpory jako renty ze strany pouze spořicí (tzv. přátelských) klientů, tedy příliš dlouhé spoření bez hmatatelného výsledku v podobě investice do bydlení. V ČR při novelizaci zákona o stavebním spoření byly tyto kompetence přesunuty na stavební spořitelny, které získaly i možnost snížit účastníkovi stavebního spoření po uplynutí vázační doby libovolným způsobem úrokovou sazbu z vkladů (viz „staré“ smlouvy). Pokud tak spořitelna neučiní s cílem udržet a neztratit klienty, stát je nucen podporu vyplácet i v dalších letech. V úvahu je však třeba vzít i to, že v Rakousku může být státní podpora ke stavebnímu spoření doplněna dalšími podporami na

- bydlení nebo státem zvýhodněnými úvěry pro tento účel.

Řadou změn odrážejících i určité lobbyistické tlaky prošla za svou relativně krátkou historii státní podpora stavebního spoření na Slovensku. V prvních letech své existence, kdy dosahovala výše státní podpory 40 % z objemu ročních vkladů, nejdříve však 6000 Sk, se stavební spoření těšilo velké oblibě a počty klientů prudce narůstaly. V roce 1997 v rámci vládních úsporných opatření došlo k omezení výplat státní podpory jen na ty účastníky stavebního spoření, kteří prokáží účelové použití úspor ze stavebního spoření na potřeby financování vlastního bydlení. Tím přišli vlastně o možnost získat státní podporu ti klienti, kteří chtěli stavební spoření využít jen jako formu dlouhodobého výhodného spoření a nebylo jejich záměrem čerpat úvěr a použít své úspory na řešení vlastního bydlení. Zájem o stavební spoření začal opadat. Již v roce 1999 slovenská vláda podlehla tlaku (zejména ze strany stavebních spořitelů) a požadavek na účelové použití naspořených prostředků i při nečerpání úvěru jako nutnou podmínku pro získání státní podpory zrušila. Nicméně i přes opětovný narůstající zájem o stavební spoření začala po roce 2000 fáze opakované redukce státní podpory stavebního spoření, která podle názoru řady politiků odčerpávala příliš mnoho prostředků z napjatého státního rozpočtu. Vláda si také zajistila legislativně možnost tuto podporu s ohledem na stav veřejných financí

**Tabulka č. 4 » Vývoj výše státní podpory stavebního spoření na Slovensku**

Období	% z objemu ročních vkladů	Maximální absolutní částka (v Sk)
1993–1996	40	6 000
1997–2000	30	6 000
2001	25	4 500
2002	25	4 000
2003	20	3 000
2004	15	2 500
2005	14,5	2 500
2006	10	2 000
2007	9,5	2 000

Pramen: Národní banka Slovenska

průběžně měnit. Na Slovensku je vzorec pro výpočet státní podpory sice také jako v ČR součástí zákona o stavebním spoření (a vznikají zde z tohoto titulu také mandatorní výdaje), ale na rozdíl od ČR maximální výše poskytované státní podpory je pro každý rok stanovena zákonem o státním rozpočtu. Jestliže v roce 1996 státní podpora stavebního spoření na Slovensku dosahovala 40 % z objemu ročních vkladů klienta (maximálně v absolutní částce však 6000 Sk), v roce 2007 to je již „pouze“ 9,5 % z objemu ročních vkladů (maximálně 2000 Sk).

Analogicky jako v Rakousku se nyní výše státních prostředků poskytovaných na podporu stavebního spoření na Slovensku odvíjí v závislosti na ceně státních dluhopisů. Její výši vyhláší pak vláda v rozmezí od 5 % až do 15 %. Slovenský systém státní podpory stavebního spoření ve srovnání s českým systémem je tak více flexibilní i s ohledem na situaci ve veřejných financích. Klienti stavebních spořitelů na Slovensku nevědí předem, jakou státní podporu v jednotlivých letech dostanou. V ČR je podpora celkově vyšší a dlouhodobě stabilní; klienti mají zaručeno, že státní podporu budou dostávat po celou dobu trvání smlouvy o stavebním spoření ve výši platné v době jejího uzavření. To znamená, že např. v případě smluv uzavřených v roce 2004 mají zaručen s ohledem na platné znění zákona o stavebním spoření stálý příspěvek ve výši 15 % z objemu ročních vkladů, nejdříve 3000 Kč. Výrazem srovnatelně větší flexibility je i ta skutečnost, že na Slovensku je sice zákonem stanovena také šestiletá vázací lhůta, ale pokud bude chtít účastník stavebního spoření využít úspory ze svého stavebního spoření na vlastní bydlení již dříve před uplynutím dané lhůty, má možnost si je vybrat už po dvou letech od data uzavření smlouvy. Přitom neztrácí nárok na státní podporu, i když zároveň nebude čerpat úvěr. Účelovost využití prostředků však musí doložit.

### 3.2.2 Hypoteční úvěry

Obdobně jako u úvěrů ze stavebního spoření se i v případě hypotečních úvěrů jako nástroj státní podpory financování bytových potřeb obyvatelstva používá odpočet od základu daně ve výši částky, která se rovná úrokům zaplaceným ve zdaňovacím období

z hypotečního úvěru. Tento postup je uplatňován i u případného jiného stavebního úvěru použitého na financování bytových potřeb. Všechny výše uvedené odpočty se přitom vztahují jen na úvěry poskytnuté stavebními spořitelny, bankami, pobočkami zahraničních bank či zahraničními bankami s působností na území ČR. Daňová úleva neplatí pro bytovou výstavbu prováděnou v rámci podnikatelské a jiné samostatné výdělečné činnosti nebo pro účely pronájmu. Bytové potřeby jsou pak v zákoně taxativně vymezeny. Úhrnná částka úroků, o které se snižuje základ daně ze všech úvěrů poplatníků v téže domácnosti, nesmí překročit 300 000 Kč ročně. V daných souvislostech je také třeba vzít v úvahu, že od daně byly do roku 2007 osvobozeny úrokové výnosy z hypotečních zástavních listů. Uvedená opatření a zejména vedle toho ještě klesající úrokové sazby na hypotečním trhu v posledních letech se projevily v rychle rostoucím zájmu o produkty hypotečního bankovníctví. Hypoteční úvěry tvoří nyní již téměř polovinu celkové zadluženosti domácností.

Pro poplatníky s vysokými, resp. vyššími středními příjmy, kteří tvoří především klientelu hypotečního bankovníctví, činila daňovou úlevu spojenou s úvěry na bydlení zajímavou také progresivní sazba daně z příjmů fyzických osob. Nejvyšší daňovou úsporu (rentu) dosahovali právě poplatníci s vysokými příjmy a nejvyšší daňovou sazbou. S daňovou reformou, zavádějící od ledna 2008 jednotnou daňovou sazbu z příjmů fyzických osob, se však tato výhoda vytrácí. V případě lidí s nižšími příjmy pak není logicky z hlediska jejich scoringu hypoteční úvěr využíván.

Při zavádění těchto daňových úlev se také setkáváme s názory daňových expertů, že je velmi obtížné najít způsob, jak určit, na koho a v jaké míře zvýhodnění skutečně dopadne, kdo z něj bude mít největší přínos. V ČR se zdůrazňuje politika odpočtu úroků z úvěrů na bytové potřeby jednoznačně jako záležitost podpory domácností, jako zajištění větší dostupnosti kvalitního bydlení alespoň pro některé z nich. Téměř se nezmiňují přínosy, a ty jsou v každém případě nemalé, které z toho pak zprostředkovaně mají různé podnikatelské subjekty jako banky, makléři, stavební firmy, developerské společnosti ad. Otevřeněji bylo k tomuto fenoménu přistoupeno např.

v USA, kde bylo zavedení možnosti odpočtu úroků z hypotečních úvěrů od základu daně přijato s cílem podpory stavebnictví pro nastartování konjunktury. Skutečnost lepšího přístupu k bydlení pro domácnosti byla považována spíše za přidružený efekt.

### 3.2.3 Penzijní připojištění se státním příspěvkem

Dalším finančním produktem, u kterého lze využívat různé formy státní podpory, je penzijní připojištění se státním příspěvkem. Ze strany státu je poskytován k penzijnímu připojištění jednak státní příspěvek, jednak jsou zavedeny na jeho podporu daňové úlevy, které se týkají nejen klientů penzijních fondů, ale i zaměstnavatelů, kteří přispívají svým zaměstnancům na penzijní připojištění. Pokud jde o zaměstnavatele, od roku 2000 nejsou příspěvky zaměstnavatele poskytované zaměstnancům připočítávány k jejich mzdám a zdaňovány, ale jsou osvobozeny od daně z příjmů, a to až do výše 5 % měsíční hrubé mzdy, resp. vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení. Příspěvek na penzijní připojištění poukázáný na účet zaměstnance u penzijního fondu je současně pro zaměstnavatele daňově uznatelným nákladem, a to maximálně do výše 3 % vyměřovacího základu zaměstnance pro pojistné na sociální zabezpečení. Příspěvky od zaměstnavatele jsou dále zvýhodněny nejen daňově, ale pro zaměstnance jsou osvobozeny od placení pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění. Na příspěvky zaměstnavatele se neposkytují státní příspěvky. Od ledna 2008 dochází ke změnám především v podobě sjednocení příspěvků zaměstnavatele na penzijní připojištění a životní pojištění, tyto příspěvky nebudou už daňově odděleny.

Účastník penzijního připojištění – fyzická osoba – mohl dosud od základu daně ve zdaňovacím období odečíst svůj příspěvek zaplacený na penzijní připojištění se státním příspěvkem podle smlouvy, kterou uzavřel s penzijním fondem, a to maximálně ve výši 12 000 Kč. Částka, kterou lze takto odečíst od základu daně, se rovná úhrnu příspěvků zaplacených účastníkem na jeho penzijní připojištění se státním příspěvkem za zdaňovací období sníženému o 6000 Kč. I v tomto případě dochází ke změně od 1. 1. 2008. →

- Systém penzijního připojištění a životního pojištění se propojují. Pro osvobození od daně z příjmů na straně zaměstnance se zavádí hranice 24 000 Kč, která je vlastně součtem dosavadních hranic od daně osvobozené částky jeho penzijního připojištění a soukromého životního pojištění.

penzijními fondy celkem 136,4 mld. Kč příspěvků, z toho prostředky státního příspěvku činily 18,9 mld. Kč (tj. 14 %) a příspěvky od zaměstnavatelů 13,7 mld. Kč. Vývoj vyplaceného státního příspěvku na penzijní připojištění za jednotlivá léta je zachycen v tabulce č. 5. Je zřejmé, že s počtem účastníků penzijního při-

*Vyplacená částka státního příspěvku na penzijní připojištění dosáhla za dobu jeho existence více než 34 mld. Kč.*

Z rostoucího počtu klientů a zdrojů v penzijních fondech (za dobu existence penzijního připojištění od roku 1994) vyplývá, že je skutečně motivován i příspěvkem státu a daňovými odpočty. Vyplacená částka státního příspěvku na penzijní připojištění dosáhla za dobu jeho existence více než 34 mld. Kč. Ke konci roku 2006 bylo na účtech účastníků penzijního připojištění uloženo v systému s jedenácti aktivními

pojištění státní příspěvky rostou absolutně, nicméně v celkovém objemu zdrojů klesá relativně jejich váha. Potenciál dalšího růstu penzijního připojištění v ČR je poměrně vysoký, a to s ohledem na předpokládanou penzijní reformu, na demografický vývoj (ale s četnými riziky) a na srovnatelně nízký podíl aktiv penzijního připojištění na HDP (v roce 2006 činil v ČR téměř 5 %, v zemích eurozóny je to zhruba 17 %). Penzijní fondy jsou přitom na základě legislativně vymezených limitů nuceny obezřetně investovat získané prostředky, směřovat je do bezpečných aktiv. Penzijní plány musí koncipovat se zřetelem na garantovaný nezáporný každoroční výnos, který by po pokrytí nákladů na správu fondů měl zaručit vždy zhodnocení příspěvku klienta (a také příspěvku státu na účet klienta), což oceňují především konzervativní klienti. Penzijní fondy dosahují průběžně vyšší rentability aktiv (ROA), než je tomu u bank a pojišťoven. Např. průměr ROA v období 2003–2005 činil u penzijních fondů 3,2 %, zatímco u pojišťoven to bylo 2,9 % a u bank 1,3 %. V úvahu je také nutno vzít 5% zdanění příjmů penzijních fondů.

**Tabulka č. 5 » Vyplacený státní příspěvek na penzijní připojištění v České republice v letech 1995–2007 (stav k 31. 12.)**

Rok	Počet účastníků (v tis.)	Vyplacený státní příspěvek (v mil. Kč)
1995	1 300	786
1996	1 600	1 730
1997	1 637	1 920
1998	1 740	1 940
1999	2 006	1 959
2000	2 298	2 412
2001	2 534	2 617
2002	2 622	2 745
2003	2 740	2 882
2004	2 964	3 124
2005	3 280	3 573
2006	3 450	3 975
2007 rozpočet	:	4 500
celkem za období 1995–2007	:	34 163

Pramen: Ministerstvo financí ČR

### 3.2.4 Soukromé životní pojištění

Pojišťovnictví je dlouhodobě nadprůměrně rostoucím odvětvím české ekonomiky. Pojišťovny spatřují přitom další růstový potenciál právě ve vyšším prodeji životního pojištění, jehož současný podíl na celkovém předepsaném pojistném činí zhruba 40 %. Inspirační je v tomto směru podíl životního pojištění ve starých členských státech EU (EU-15), který se pohybuje okolo 60 %. Nabídky pojišťoven, resp. adresované jimi z pozice finančních skupin bank lákají pak

klienty na pořízení produktů životního pojištění zejména přes možnost uplatnění daňových výhod.

Soukromé životní pojištění je vlastně substitučním, a tudíž konkurenčním produktem ve vztahu k penzijnímu připojištění se státním příspěvkem, a tak před několika lety intenzivní lobbování pojišťoven za daňové úlevy pro klienty využívající tento produkt bylo při argumentaci založené především na vyrovnání konkurenčních podmínek ve svém výsledku úspěšné. Příslušnou novelou zákona o daních z příjmů bylo zavedeno, že pokud poplatník – fyzická osoba – platí soukromé životní pojištění, může odečíst od základu daně z příjmů úhrn pojistného zaplaceného ve zdaňovacím období podle uzavřené pojistné smlouvy, maximálně však do výše 12 000 Kč. Tato výše platí i v případě, že má poplatník uzavřeno více smluv s více pojišťovnami. Podmínkou pro splnění daňových úlev je, že výplata pojistného plnění je ve smlouvě sjednána až po 60 měsících od uzavření smlouvy a současně nejdříve v kalendářním roce, v jehož průběhu dosáhne poplatník věku 60 let. U pojistné smlouvy s pevně sjednanou pojistnou částkou pro případ dožití musí být navíc splněna podmínka minimální pojistné částky, která je stanovena na 40 000 Kč pro pojistné smlouvy s pojistnou dobou od 5 do 15 let a na 70 000 Kč pro pojistné smlouvy s pojistnou dobou nad 15 let.

Jak již bylo výše uvedeno, z hlediska daňové legislativy platné od ledna roku 2008 se systémy penzijního připojištění a soukromého životního pojištění propojují a zavádí se jejich společná hranice 24 000 Kč pro osvobození od daně z příjmů fyzických osob. Vychází se i nadále z toho, že uvedené podpory spoření na stáří ze strany státu mají iniciovat soukromou aktivitu jednotlivců při zajišťování se na stáří a dát vlastně základy požadovanému vícezdrojovému financování důchodů. Pokud se jedná o dosavadní daňovou podporu úspor na stáří, lze říci, že byla dosti roztržštěná a ve svých důsledcích nesystematická, a tedy nespravedlivá. Proto bylo považováno za vhodné stanovit jeden limit odpočtu výdajů vztahujících se jak na zaplacené pojistné na životní pojištění, tak na zaplacené příspěvky na penzijní připojištění, aby jednotlivci nebyli nuceni k tříštění úspor na stáří

a nevznikaly zde i nerovné konkurenční podmínky mezi substitučními produkty.

Celkově lze konstatovat, že výhodu státních příspěvků i různých daňových úlev vztahujících se k výše uvedeným finančním produktům dokáží soukromé finanční společnosti patřičně využít ve svých nabídkách a ve své komunikační politice pro přilákání dalších klientů, a tak i pro svůj růst a rozvoj. V rámci finančních skupin lze pak využít i multiplikační efekt státní podpory. Průvodním jevem jejich nabídky finančních produktů se státní podporou se totiž stává i intenzivně se rozvíjející a stále více prosazovaný křížový prodej (cross-selling). Např. stavební spořitelny vyžadují, aby klient, který čerpá úvěr ze stavebního spoření, uzavřel pojistnou smlouvu. Mít uzavřené pojištění se doporučuje při poskytování hypotečních úvěrů. Přitom přirozeně dochází k otevírání dalších účtů, různým souvisejícím platebním transakcím apod. Počet zpoplatňovaných finančních produktů připadajících na klienta se tak zvyšuje a tím roste i obrát a zisky finanční skupiny jako celku. Lze dokonce říci, že profit-seeking a rent-seeking se zde vzájemně prolínají a doplňují.

#### 4. Nefinanční podniky

Dobývání renty je zde nutno posuzovat v kontextu postavení a vztahů velkých podniků a malých a středních podniků (dále jen MSP). V prvé řadě je třeba vzít v úvahu silnější vyjednávací pozici velkých podniků a jejich sdružení. Velké podniky získávají obvykle výhodné veřejné zakázky spojené s velkými investicemi. K dobývání renty u nich dosud docházelo i v rámci investičních pobídek, kdy podmínky pro jejich získání byly nastaveny prioritně ve prospěch velkých, zvláště pak zahraničních firem. Významnou měrou dokázaly využít i státních záruk (zejména velké státní podniky a společnosti). Otázce státních záruk jako potenciální formě dobývání renty se budeme věnovat komplexněji v samostatné následující kapitole.

##### 4.1 Investiční pobídky

K ostatním quasi mandatorním výdajům státu jsou začleňovány i investiční pobídky (na daňovou povin-

Tabulka č. 6 » Vývoj výdajů na investiční pobídky v České republice (v mil. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 rozpočet	celkem
Investiční pobídky – daňová povinnost	585	1 036	1 707	1 414	1 150	2 630	1 474	9 996

Pramen: Ministerstvo financí ČR

nost), které dosud směřovaly především na podporu velkých, zvláště zahraničních firem. Neinvestiční transfery na úhradu daňové povinnosti pro podnikatelské subjekty se schválenými investičními pobídkami dosáhly od roku 2001 do současné doby již zhruba 10 mld. Kč.

Právě na investiční pobídky lze pohlížet i jako na formu dobývání renty, neboť jsou spojeny s výhodou

v regionech, technologický rozvoj, řešení problémů nezaměstnanosti apod.).

#### 4.2 Státní podpora exportu

Výdaje státního rozpočtu směřují do podnikatelské sféry rovněž cestou podpory exportu. Podpora se soustřeďuje do oblasti finančních služeb (financová-

*Neinvestiční transfery na úhradu daňové povinnosti pro podnikatelské subjekty se schválenými investičními pobídkami dosáhly od roku 2001 do současné doby již zhruba 10 mld. Kč.*

mi pro určitou zájmovou skupinu a ve svých důsledcích vedou k ziskovým efektům u vybraných podnikatelských subjektů, které ji inkasují, ale přitom podle dosavadních zkušeností v dané podobě v ČR příliš neřešily širší společenské problémy a potřeby (např. požadované překonávání ekonomických rozdílů mezi regiony, potřebný rozvoj výzkumu a vývoje

ni a pojišťování obchodních operací), informačního zajištění firem vstupujících na zahraniční trhy, podpory účasti firem na zahraničních výstavách a veletrzích a na činnost obchodně ekonomických úseků zastupitelských úřadů. Stát má vypracovanu exportní strategii na období 2006–2010, na jejíž realizaci má být celkem vynaloženo ze státního rozpočtu

Tabulka č. 7 » Výdaje státního rozpočtu České republiky na realizaci exportní strategie na období 2006–2010 (v mil. Kč)

Forma státní podpory	2006	2007	2008	2009	2010
Dotace ztrát ČEB	889	978	1 000	1 000	1 000
Soft loans	300	500	800	1 000	1 000
Dotace k posílení fondů EGAP			neplánovány		
CzechTrade	279	306	336	367	400
Výstavy a veletrhy	220	230	240	250	250
Obchodně ekonomické úseky zastupitelských úřadů					
Ministerstvo průmyslu a obchodu	110	160	210	240	260
Ministerstvo zahraničních věcí	340	400	410	410	420
Celkem	2 138	2 574	2 996	3 267	3 330
% státního rozpočtu	0,22	0,23	0,24	0,24	0,22

Pramen: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

14,3 mld. Kč. Největší část těchto prostředků (zhruba 8,5 mld. Kč, tj. 60 %) je určena na podporu financování exportních obchodních operací (dotace ztrát České exportní banky, „měkké úvěry“). Ztráty ČEB hrazené ze státního rozpočtu jsou pak rizikem státní záruky za její závazky. Pokud jde o financování exportu

Kč, což není významná položka ve srovnání s řadou jiných výdajů státního rozpočtu.

Významné místo, které MSP zaujímají v současných ekonomikách vyspělých zemí, se pak dokumentuje na řadě makroekonomických ukazatelů (např. jejich poměrně vysoké podíly na tvorbě HDP,

*Stát má vypracovávánu exportní strategii na období 2006–2010, na jejíž realizaci má být celkem vynaloženo ze státního rozpočtu 14,3 mld. Kč.*

s využitím úvěrů ČEB, rozhodující měrou jsou využity velkými podniky. Od roku 2008 se počítá s reálným zvýšením zdrojů na projekty exportní strategie státu na základě využití strukturálních fondů EU ve výši kolem 300 mil. Kč ročně. Ve vztahu k výdajům státního rozpočtu jako celku by uvedené výdaje státu na podporu exportu neměly v jednotlivých letech přesáhnout 0,25 % státního rozpočtu. Ve srovnání s ostatními výdaji státního rozpočtu nelze tedy o nich hovořit jako o významné položce.

#### 4.3 Segment malých a středních podniků

V případě MSP jako segmentu (nikoli jednotlivých firem) je zřejmě obtížné identifikovat přímé formy škodlivého dobývání renty, případně lze u nich hovořit spíše o zprostředkovaném dobývání renty. MSP nemají také ve srovnání s velkými podniky tak silnou vyjednávací pozici. Nicméně z důvodů jejich potřeby a postavení v ekonomice jsou většinou uznávaným objektem státní podpory. V ČR dosahovaly finanční prostředky na podporu rozvoje malého a středního podnikání např. v rozpočtu na rok 2007 výše 355 mil.

na průmyslové výrobě či na celkové zaměstnanosti a jejich rostoucí úloha v exportu a importu). Výrazněji se začínají prosazovat v konkurenci s velkými podniky, což je dáno:

- jejich větší pružností v reakci na potřeby trhu (nemají tak výraznou ekonomickou a výrobní setrvačnost),
- vyšší flexibilitou při zavádění inovací,
- schopností vytvářet nová pracovní místa zpravidla při nízkých kapitálových nárocích apod.

Jsou tak vnímány jako určitý dynamický element i jako stabilizátor ekonomiky a pro většinu vyspělých zemí je proto charakteristická podpora tohoto podnikatelského segmentu v rámci vládní politiky. Podpora je realizována na celostátní úrovni i v programech regionálního rozvoje. V jejím rámci se využívá finančních, právních a institucionálních nástrojů a jsou poskytovány informační a poradenské služby. Pro účely podpory byla zavedena i definice malého a středního podniku, která je v české legislativě uvedena v zákoně č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, v platném znění a vychází z doporučení Evropské komise č. 2003/361/EC, pub-

Tabulka č. 8 » Definice kategorií podniků podle velikosti

Kategorie podniku	Počet zaměstnanců	Obrat (v mil. EUR)	Aktiva (v mil. EUR)
Střední podnik	< 250	≤ 50	≤ 43
Malý podnik	< 50	≤ 10	≤ 10
Drobný podnik (mikrofirma)	< 10	≤ 2	≤ 2

- likovaného 20. 5. 2003 v Úředním věstníku EU L124/36.

Při opodstatnění státní podpory se současně bere v úvahu i to, že MSP jsou z řady důvodů mnohem zranitelnější než velké společnosti. Jde zejména o tyto omezující skutečnosti a nevýhody:

- Mají mnohem menší ekonomickou sílu; disponují obvykle poměrně omezenými zdroji, zejména finančními. Nedostatek vlastního kapitálu a získání dostatečných finančních zdrojů je jednou z hlavních překážek jejich rozvoje, zejména v počátečních fázích existence.
- A priori jsou vyloučeny z podnikání i veřejných soutěží o státní zakázky, kde je třeba velkých investic.
- Stále více z nich (zvláště mimo Prahu a velké aglomerace) má v poslední době také rostoucí obtíže se získáváním kvalifikovaných zaměstnanců (manažerů, výzkumníků, obchodníků apod.), zejména z mladších věkových ročníků.
- Nedisponují na rozdíl od velkých firem řadou specialistů, což má vliv rovněž na úroveň managementu. Např. nemalé požadavky na management MSP kladé dodržování rostoucího počtu a změn právních předpisů i příslušných správních aktů (zvýšené odborné a časové nároky včetně vysokého administrativního zatížení).
- Nejsou schopny plně monitorovat a zejména plně využívat existující dostupné znalosti a informace. Projevuje se v tom pro ně nižší dostupnost potřebných informačních a poradenských služeb, obtížnější přístup ke vzdělávání zaměstnanců.
- MSP jsou sice charakterizovány jako nositelé vysokého počtu inovací, ale obvykle jde o inovace nižších řádů. Nemají dostatečné prostředky na výzkum a vývoj.
- Pro řadu MSP je také charakteristické to, že nemohou zatím prokazovat dlouhodobější historii, kterou by posilovaly vlastní důvěryhodnost a budování pozice své značky na trhu.
- Mají omezené možnosti získání výhod z rozsahu produkce (odebírají např. malé množství potřebného materiálu a surovin na výrobu a tím ztrácejí výhodnější dodací podmínky včetně množstevních slev).

- Obtížněji mohou ovlivňovat své potenciační zákazníky mimo lokální trhy, neboť mají např. omezené prostředky na propagaci a reklamu.
- Často závisejí na velkých společnostech jako jejich subdodavatelé se všemi důsledky (např. zejména v automobilovém průmyslu, ve stavebnictví atd.).
- Mohou být ohroženy chováním velkých, často nadnárodních společností a obchodních řetězců prosazujících dumpingové ceny a také různé nátlakové formy ve vztahu k nim.
- Mají menší schopnosti eliminovat důsledky výkyvů vnějších vlivů v počátečním stadiu své existence (po svém vzniku).
- Mnohem výrazněji se jich dotýkají různé výkyvy ekonomiky, situace v regionech apod.

Pokud chce být MSP na trhu úspěšným, musí pružně využívat výhody a přednosti této kategorie podnikatelského subjektu a současně naučit se dobře plout „mezi Skyllami a Charybdami“ svých různých omezení a nevýhod. Je nutno také počítat s určitými odlišnostmi v jednotlivých fázích životního cyklu MSP (od jeho vzniku a startu přes období počátečního rozvoje jako drobného či malého podniku až po období expanze jako středního podniku nebo i jeho průniku na zahraniční trhy). Pro tyto jednotlivé fáze je zvláště charakteristická odlišná dostupnost finančních zdrojů (např. bankovní úvěry, rizikový kapitál apod.).

Při řízení MSP je také nutno vzít v úvahu, že chybné rozhodnutí manažera má zde většinou mnohem tvrdší a rychlejší důsledky pro firmu, než je tomu v případě velkého podniku. V případě velkého podniku působí určitá setrvačnost jeho fungování a díky své pozici a kapitálové síle takový podnik přece jen lépe ustojí případné chybné rozhodnutí a nedostatky v rozhodovacím procesu.

V současných podmínkách, kdy je ČR členskou zemí EU, postupné uvolňování obchodních překážek a volný vstup na evropský vnitřní trh představuje nové faktické příležitosti i hrozby pro MSP. Firmy mohou posílit svůj rozvoj díky průniku na zahraniční trhy a zároveň jsou s tím spojeny nové nároky, s nimiž se musí vyrovnávat. Na druhé straně nelze podceňovat hrozby spojené se vstupem zahraniční kon-

kurence na místní trh. Zahraniční konkurenti sice na tento trh vstupují s horšími znalostmi místních poměrů, ale tuto situaci jsou schopni obvykle řešit získáním kvalitních místních pracovníků, přičemž často využívají přeplácení. Jejich předností bývá většinou značná kapitálová síla, kterou využívají k vybudování místní sítě provozoven. Pracují úspěšně se značkou, uplatňují vyzkoušené marketingové strategie (včetně cenových) apod. A dokáží se i mnohem rychleji prosadit a orientovat v příslušných procesech dobývání renty.

### 5. Státní záruky

Státní záruky se staly v období posledních deseti let významnou složkou ostatních mandatorních výdajů a také zřetelnou formou dobývání renty v rámci veřejných financí. Ve své podstatě záruka představuje potenciální finanční závazek ručitele uhradit v případě určitých jasně stanovených událostí jednu nebo více částek příjemci nebo přímo věřitelům. Převzetí závazku má pak charakter právního příslibu v případě určité události. U úvěrové záruky je závazek spojen přímo s konkrétním úvěrem (půjčkou) a znamená, že ručitel je povinen splnit za dlužníka jeho platební povinnost, pokud se dlužník dostane do prodlení. V případě trvalé záruky se jedná o závazek ručitele zaplatit příjemci předem určenou částku nebo garantovat jeho schopnost plnit finanční závazky. Příkladem trvalých záruk ze strany státu jsou záruky poskytnuté České konsolidační agentuře nebo České exportní bance, tedy v podstatě záruky, které souvisejí s finančním i nefinančním soukromým sektorem a jeho riziky. V souvislosti se státními zárukami se oprávněně poukazuje na morální hazard, celkově neúměrné přejímání rizik státem i na negativní ovlivnění efektivní alokace zdrojů. Jejich případné poskytování by mělo být vázáno jen na projekty, kde je sdílení rizika ze strany státu účelné, a i tak by mělo být aplikováno důsledně řízení rizik s jeho nástroji.

Při bližším pohledu na vývoj objemu poskytnutých státních záruk v ČR vidíme, že tento objem vzrostl výrazným způsobem ve druhé polovině devadesátých let /11/. Systém státních záruk začal být v té době hojně využíván odvětvovými ministerstvy. Při-

tom nebyly kvantifikovány potenciální pohledávky vůči rozpočtu, nebyly v tomto směru stanovovány a vyčleňovány rezervy a především některé rozpočtové výdaje byly touto cestou jen odsunuty. V letech 1995–2000 bylo poskytnuto celkem 50 státních záruk, z toho 11 státních záruk bylo poskytnuto v roce 2000. V prvních letech tohoto období byly poskytovány záruky za úvěry od Evropské investiční banky, zpočátku administrované s. p. ú. Konsolidační bankou (KOB) a později Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou (ČMZRB). V roce 1996 se objem poskytnutých státních záruk téměř zdvojnásobil a v roce 1997 více než zdvojnásobil. Vliv na to měly garance na financování rozvoje dopravní infrastruktury (železniční koridory, dálnice, letiště) a pomoc především velkým státním podnikům (např. byly poskytnuty státní záruky pro Aero Vodochody, České dráhy, ČEZ, Českou správu letišť). Převážná část těchto záruk měla charakter skrytých dotací, na jejichž uskutečnění se nenalezly prostředky a byly odloženy. Mnohé z nich se pak ukázaly v budoucích letech jako rizikové. Po roce 1997 pokračovalo mimo jiné poskytování dalších záruk pro Aero Vodochody a České dráhy a byly realizovány i záruky v oblasti zdravotnictví. K nestandardním zárukám patřila garance státu za pohledávku ČSOB vůči Slovenské inkaštině, s. r. o., která se stala předmětem obchodního sporu ČSOB se Slovenskou republikou u arbitrážního tribunálu ve Washingtonu. Nestandardní záruky byly poskytnuty např. na úvěrové financování integrovaného záchranného systému MATRA, doplnění zdrojů Státního fondu tržní regulace v zemědělství, úvěry Českých drah na řešení závazků po lhůtě splatnosti či na financování investičních programů kapitoly Ministerstva dopravy a spojů. Poskytování nestandardních státních záruk vyvrcholilo pak v roce 2000, kdy byla poskytnuta státní záruka k pokrytí ztrát za nekvalitní aktiva IPB na základě smlouvy o slibu odškodnění ČSOB jako strategického investora do IPB.

Z výše uvedených příkladů objemově rozhodujících státních záruk zřetelně vyplývá, že směřovaly v podstatě do velkých (zejména) státních podniků a bank. Velké firmy s nejsilnější vyjednávací pozicí a těsnými vazbami na stát zde tedy hrály hlavní roli dobyvatele této formy renty.

Od roku 2001 dochází k určitému zlomu; v souvislosti s novelizací rozpočtových pravidel začal prudký pokles počtu a objemu nově poskytnutých státních záruk. Nové státní záruky mohly být uděleny pouze tehdy, jestliže objem státních záruk vydaných před rokem 2001 nedosáhne výše 40 % výdajů státního rozpočtu. Poskytnutí nové státní záruky vyšší než jedna miliarda Kč bylo pak podle nových rozpočtových pravidel podmíněno souhlasem Poslanecké sněmovny. Později byl zřízen fond státních záruk, který má sloužit k úhradě budoucích pohledávek vůči státnímu rozpočtu a do něhož jsou v průběhu rozpočtového roku převáděny prostředky státního rozpočtu ve výši určitého násobku pravděpodobnosti realizace státních záruk a očekávané platby.

Řízení státem poskytovaných záruk není však stále považováno za optimální; poukazuje se i na zkracování informací o skutečné výši příjmů a výdajů státního rozpočtu při těchto operacích. Nicméně

**Tabulka č. 9 » Splátky státních záruk ze státního rozpočtu České republiky v letech 1993–2006**

Rok	Počet úhrad, resp. dlužníků (skupin dlužníků)	Úhrada ze státního rozpočtu celkem (v mil. Kč)
1993	4	822
1994	2	418
1995	4	789
1996	4	92
1997	4	2 011
1998	6	6 969
1999	4	1 837
2000	5	3 634
2001	8	2 939
2002	20	6 723
2003	14	15 648
2004	9	15 776
2005	8	21 447
2006	6	24 103
Celkem	98	103 208

Pozn.: V roce 2001 byla úhrada státních záruk realizována kromě uvedených částek ze státního rozpočtu ještě z prostředků SFDI ve výši 1666 mil. Kč.

Pramen: Ministerstvo financí ČR

v důsledku zmíněných legislativních změn došlo po roce 2001 k významnému snížení počtu a objemu nových státních záruk. V letech 2001–2006 jich bylo poskytnuto celkem sedm. Např. se jednalo o státní záruku ve prospěch Českých drah na nákup elektrických souprav, státní záruku ve prospěch Správy železniční dopravní cesty, s. o. za úvěr na modernizaci a státní záruky za úvěry Evropské společnosti pro financování železničních vozů EUROFIMA čerpaných Českými drahami. Od roku 2002 začaly být také zveřejňovány údaje o ručení státu ze zákona (za závazky státních organizací a společností se stoprocentní státní účastí). Toto ručení se týká:

- závazků Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s. (EGAP) z pojištění úvěrových rizik;
- závazků České exportní banky, a. s. (ČEB) za splácení úvěrových zdrojů získaných bankou a jejích ostatních operací (se souhlasem Ministerstva financí ČR a ČNB) na peněžních a kapitálových trzích k získání potřebných prostředků pro zvýhodněné financování exportu firem;
- závazků České konsolidační agentury (nástupnická organizace Konsolidační banky).

Nelze však přehlédnout, že stát musel v uvedených letech hradit také další splátky úvěrů, zejména v té době nesolventních Českých drah a Správy železniční dopravní cesty, Aera Vodochody a dále např. i Všeobecné fakultní nemocnice Praha a Fakultní nemocnice Motol.

V letech 1993–2006 činily splátky státních záruk z prostředků státního rozpočtu více než 100 mld. Kč, přičemž jejich objem od roku 2003 výrazně vzrostl. Do budoucna zejména s ohledem na některé poměrně rozsáhlé nestandardní státní garance lze počítat s minimálně stejnou výší splátek jako v posledních letech.

Objemově nejvýznamnější jsou pak nestandardní státní záruky. Z nich jsou to především garance týkající se bankovního sektoru a jeho konsolidace a stabilizace:

- Státní záruky související s převedením aktiv a závazků IPB na ČSOB. Státní záruky vyplývají z uzavřených smluv orgánů státní správy (Ministerstva financí ČR, České národní banky) s ČSOB. V tomto rámci byla převedena nekvalitní aktiva

IPB v celkovém objemu zhruba 170 mld. Kč do České konsolidační agentury, přičemž ztráty z této transakce se odrážejí v hospodářských výsledcích České konsolidační agentury. Dále je zde státní záruka hradit škody vyplývající z nevidovaných závazků IPB. Výše tohoto podmíněného závazku byla stanovena na 160 mld. Kč s maximální dobou splatnosti v roce 2016.

mld. Kč. Z české strany byla v letech 2003 a 2005 uhrazena zbývající část jistiny (téměř 5,5 mld. Kč) a byly uhrazeny i připisované úroky.

- Záruka ČNB za konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru. Tato státní záruka ve výši 25 mld. Kč byla počátkem roku 1997 vydána ve prospěch ČNB za její pohledávky, vystavené záruky a převzatá aktiva, které se týkaly konsolidace a stabilizace

*V letech 1993–2006 činily splátky státních záruk z prostředků státního rozpočtu více než 100 mld. Kč, přičemž jejich objem od roku 2003 výrazně vzrostl. Do budoucna zejména s ohledem na některé poměrně rozsáhlé nestandardní státní garance lze počítat s minimálně stejnou výší splátek jako v posledních letech.*

- Záruka za Slovenskou inkasní ve prospěch ČSOB. Ministerstvo financí České republiky a Ministerstvo financí Slovenské republiky založily tzv. inkasní jednotky, na které byla na základě rámcové dohody Ministerstev financí obou států a ČSOB o základních principech II. fáze transformace ČSOB převedena řada nekvalitních aktiv této banky, jimiž byly těžko dobyté zahraniční pohledávky. Inkasní jednotky byly určeny k realizaci těchto pohledávek s jejich refinancováním ČSOB, přičemž ztráty byl zavázán hradit stát. Na rozdíl od české strany slovenská strana nehradila ztráty a celá situace se vzniklou pohledávkou ČSOB vůči Slovenské inkasní, s. r. o. vyústila v roce 1997 v arbitrážní řízení ČSOB vůči Slovenské republice před Mezinárodním střediskem pro řešení sporů z investic ve Washingtonu. Následně přijal český stát závazek plnit ve vztahu k ČSOB pohledávky ve výši 90 % nominální hodnoty („Stabilizační smlouva“ uzavřená Ministerstvem financí ČR s ČSOB). Výše závazku činila zhruba 22 mld. Kč. Závazek byl zdůvodňován potřebou eliminovat riziko finanční destabilizace ČSOB. Svou roli zde zřejmě sehrávala i blížící se privatizace této banky a potřeba očistění jejích aktiv a její stabilizace. Arbitrážní řízení vyznělo nakonec ve prospěch ČSOB a podle vynesého nálezu jí slovenská strana zaplatila téměř 16,69

zace bankovního sektoru. Garance byla uhrazena v období do stanovených 10 let s ukončením v roce 2006. Část prostředků (ve výši 14 mld. Kč) pro financování realizace uvedené státní záruky byla získána z emise státních dluhopisů se čtyřicetiletou dobou splatnosti.

## 6. Závěr

Výsledky výše uskutečněných analýz potvrdily členitou strukturu procesů dobývání renty. Na jejich základě provedená souhrnnější kvantifikace dobývání renty v ČR představuje určitou aproximaci. Z hlediska úplnosti je nutno vzít v úvahu, že řada údajů, zejména pokud se jedná o využití daňových výhod příslušnými zájmovými subjekty, je obtížně zjistitelná nebo dokonce veřejně nedostupná. Čerpání některých získaných výhod na úkor jiných subjektů je různě rozloženo v čase a může se ve zvýšené míře projevit až v příštích letech. Kvantifikace na bázi jednoho čísla může být pak často velmi zjednodušující i zavádějící. Nicméně vyjdeme-li ze zde soustředěných údajů a opřeme-li se o určité kvalifikované odhady, lze konstatovat, že celková částka získaná od počátku devadesátých let minulého století až dosud v rámci procesů dobývání renty v České republice se pohybuje ve výši několika set miliard Kč. Podstatné však je, že na tomto dobývání renty se jednotlivé zájmové

- skupiny podílely a podílejí velmi rozdílnou měrou. Nejvýrazněji z něho profitují subjekty bankovního a finančního sektoru a nefinanční velké podniky. Na druhé straně současně nelze přehlédnout, že mnohé z nich se významně svými daňovými a dalšími odvody podílejí i na příjmech veřejných rozpočtů. Celkově je zde však varující zejména ta skutečnost, že stát, který by měl chránit především slabší subjekty, se často dostává pod tlak silných zájmových skupin s velmi výhodnou vyjednávací pozicí.

## LITERATURA A PRAMENY

- /1/ Klvačová, E., Malý, J., Mráček, K., Dostálová, I., Chlumský, J.: *Státní pomoc, nebo dobývání renty?* Professional Publishing, Praha 2005
- /2/ Klvačová, E., Mráček, K., Malý, J., Dostálová, I.: *Dobývání renty: teorie a praxe.* Professional Publishing, Praha 2006
- /3/ *Zpráva ke státnímu rozpočtu na rok 2007.* Ministerstvo financí ČR, 2007
- /4/ Havel, J.: *Privatizace bank (kritický pohled na tuzemskou privatizační praxi).* Politická ekonomie, 2004, č. 1
- /5/ Klaus, V.: *15 let poté. Spor o devadesátá léta.* Ekonom, 2004, č. 40
- /6/ *Zpráva o finanční stabilitě 2006.* Česká národní banka, 2007
- /7/ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších změn a doplnění
- /8/ Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších změn a doplnění
- /9/ Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, ve znění pozdějších změn a doplnění
- /10/ [www.schwaebisch-hall.de](http://www.schwaebisch-hall.de)
- /11/ *Fiskální výhled České republiky.* Ministerstvo financí ČR, říjen 2007

## ABSTRACT

*The article is focused on rent-seeking quantitative analysis in the Czech Republic. This quantification is presenting so far as a first approximation with respect to the methodological problem solving. It is resulting from the analysis that the banking and financial institutions and non-financial large companies are mostly shared in rent-seeking processes.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*dobývání renty, mandatorní výdaje, státní záruky, bankovní a finanční instituce, nefinanční podniky*

## JEL KLASIFIKACE

*H20, H30, H31, H32, H50, H81*

x

# Konfrontace zájmů při snižování mandatorních sociálních výdajů v České republice

► Ing. Ivana Dostálová » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

- \* Trvalým problémem českých veřejných financí je jejich deficitnost, která nemizí ani s několikaletou konjunkturou. Po zaplacení účtů transformace, stabilizace bankovního sektoru a nákladů spojených se vstupem do EU se za nejvážnější hřích všeobecně považuje vysoká výdajová předurčenost, zejména v oblasti sociálních transferů. Je Česká republika opravdu tak štedrým sociálním státem? Pokud ano, nakolik se na tom podílejí dobyvatelé renty?

Odpověď není snadná ani jednoznačná, je však jisté, že míra sociální ochrany (měřená sociálními výdaji v jejich různé šíři k HDP) je v České republice v porovnání se zeměmi OECD průměrná a v evropském prostoru podprůměrná. Skutečnost, že ČR vynakládá nižší sociální výdaje než evropské státy, které jsou označovány za sociálně tržní, nepotěší příjemce dávek státní sociální podpory, sociální pomoci či zdravotní péče, na druhé straně pro politiky a ekonomy je dobrou zprávou vzhledem ke stárnutí obyvatelstva a k výzvám, které na Evropu klade globální konkurence.

I když celkově je míra sociální ochrany v ČR mezi státy Evropské unie nižší než průměrná, v určitých ohledech (jako např. čtyřleté pobírání rodičovského příspěvku) je i na evropské poměry velkorysá. Problémem zůstává málo motivující interakce dávkového a daňového systému v případě nízkopříjmových skupin, které nestimuluje k přijímání práce. Česká republika tak patří ke státům s vysokým počtem těchto osob závislých na sociálních dávkách, přestože všechny reformy veřejných financí včetně té poslední sledovaly pravý opak. Záměrem vlády ČR vyjádře-

ným v Konvergenčním programu ČR z listopadu 2007 je provést v rámci fiskální stabilizace další povolené snižování těchto výdajů (v relativních ukazatelích) při zvyšování individuální odpovědnosti občanů, snižování daňové zátěže a udržování vysokého tempa výdajů u vládních investic, především do dopravní infrastruktury, což by mělo napomoci k rychlejší hospodářské konvergenci k úrovni vyspělejších zemí. Lze předpokládat, že přetrvávající horší kvalita veřejné infrastruktury ve srovnání se západním standardem je jednou z příčin, proč na sociální ochranu nezbyvá tolik prostředků. Objem vládních investic je navíc zvyšován nutnou spoluúčástí státních financí při čerpání peněz z evropských fondů. V relaci k hospodářskému výkonu se ale sociální výdaje ČR jeví v čase jako víceméně stabilní, i když v delším horizontu dochází ke změně jejich struktury – obdobně jako v dalších vyspělých zemích dávky penzijního zabezpečení a výdaje na péči o zdraví převyšují růst ekonomiky.

## 1. Problém dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí

Z hlediska dlouhodobé fiskální udržitelnosti je Česká republika považovaná za velmi rizikovou zemi a je jí opakovaně doporučováno, aby provedla fundamentální reformu systému důchodového zabezpečení a financování zdravotní a dlouhodobé péče. V tomto ohledu nenastal zásadní posun a protože jde o politicky citlivou záležitost, politikové volí cestu pozvolných úprav, aby neriskovali ztrátu voličů v důsledku

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenómén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

- nepopulárních opatření. Každá nově vyhlášená fiskální reforma sleduje stlačování finanční nákladnosti těchto systémů parametrickými úpravami, věnuje se ustavování přípravných analytických týmů, diskusi politických stran a odsouvá řešení.

Původní evropská patnáctka nastavila po druhé světové válce v poválečné euforii poměrně velkorysé sociální systémy v reakci na nutnost poválečného obnovení a při vnější hrozbě komunismu. Východním rozšířením se do Evropské unie dostaly země s nižšími mzdami, nižší mírou zdanění a nižší mírou sociální ochrany, které vykazují rychlejší hospodářský růst

s pozitivním vlivem vstupu zahraničních firem, dynamického růstu a pokračující restrukturalizace firem omezil úniky z daňové povinnosti a zlepšil platební morálku. Vysoká obchodní a investiční provázanost zejména s členskými státy Unie svědčí o intenzivní hospodářské integraci země do evropských podnikatelských struktur vedla k přejímání systému správy a řízení společností od zahraničních partnerů. „Transformace skončila,“ hodnotil již v listopadu 2004 stav českých institucí prezident Václav Klaus na své přednášce v americkém San Francisku, „Česká republika se

*Všude na světě dobývají silné zájmové skupiny rentu z veřejných financí. Míra jejich úspěšnosti bývá různá, stejně jako míra vynalézavosti; obdobné jsou důsledky, které spočívají v méně efektivní alokaci veřejných zdrojů.*

a vyvíjejí na původní členské státy – spolu se stárnutím obyvatelstva a levnější konkurencí z Číny, Indie, Brazílie a Ruska – tlak na snižování sociálních programů. Omezování státu blahobytu je politicky málo průchodné a je proveditelné pouze relativním omezením programů v závislosti na hospodářské dynamice. Z takového pohledu je stát, který má nastavenou slabší úroveň sociální ochrany, ve výhodě.

## 2. Dobývání renty v nových podmínkách

Všude na světě dobývají silné zájmové skupiny rentu z veřejných financí. Míra jejich úspěšnosti bývá různá, stejně jako míra vynalézavosti; obdobné jsou důsledky, které spočívají v méně efektivní alokaci veřejných zdrojů. Fenomén dobývání renty v České republice je ovlivněn specifiky českých veřejných financí a právního prostředí, které vymezují mantinely pro jeho uplatnění. Vstupem do Evropské unie došlo k narovnání institucionálního rámce a pevnému ukotvení hospodářsko-politického rozhodování a procedur hospodářské a fiskální koordinace v rámci evropských postupů a standardů vyspělých tržních ekonomik. Možnosti dobývání renty nestandardními postupy se zúžily a dlouhodobý efekt legislativních úprav spolu

stala z hlediska své struktury normální evropskou zemí a to znamená, že má i své typicky evropské problémy. Ty se již nemohou řešit další revolucí, ale spontánním procesem evoluce, který je méně radikální, méně dramatický a nepoutá tolik mediální pozornosti, ale paradoxně je více kontroverzní a dokonce i více ideologický.“

Prostor pro dobývání renty v mandatorních sociálních výdajích existuje jako ve všech složkách veřejných financí, ale je trvale stlačován snižováním daňové kvóty, které plánovitě sleduje zejména dosažení nižšího zdanění právnických osob a snižování zátěže práce. Vládní politikou tak dochází k přesunu daňové zátěže od daní přímých k daním nepřímým. Daňová zátěž přitom samovolně klesá vzhledem ke struktuře daňových výnosů s nízkou elasticitou u zhruba pětiny daňových příjmů, které nejsou dostatečně vyváženy daňovými příjmy rostoucími rychleji než HDP (jako např. progresivní sazba u příjmů fyzických osob). Vzhledem k přijaté reformě veřejných financí zavádějící od 1. ledna 2008 jednotnou (rovnou) daň z příjmů bude pokles ještě rychlejší a prostor pro funkci automatických stabilizátorů menší. Ačkoliv daňová kvóta klesá a stát snižuje míru přerozdělování, v absolutní výši se prostor pro výdaje státu zvyšuje v závislosti na tempu růstu ekonomiky.

Snižující se příjmy státu musejí pokrýt - přes řadu úsporných opatření - stále nákladnou státní správou, vysoké, bezesporu potřebné, ale někdy málo efektivní investice do infrastruktury (zvláště dopravní), veřejné školství, výzkum, vývoj a inovace a k tomu zajistit spoluúčast veřejných zdrojů na financování evropských projektů. Navzdory přetrvávající

vá ČR zhruba poloviční výdaje na obsluhu vládního dluhu.

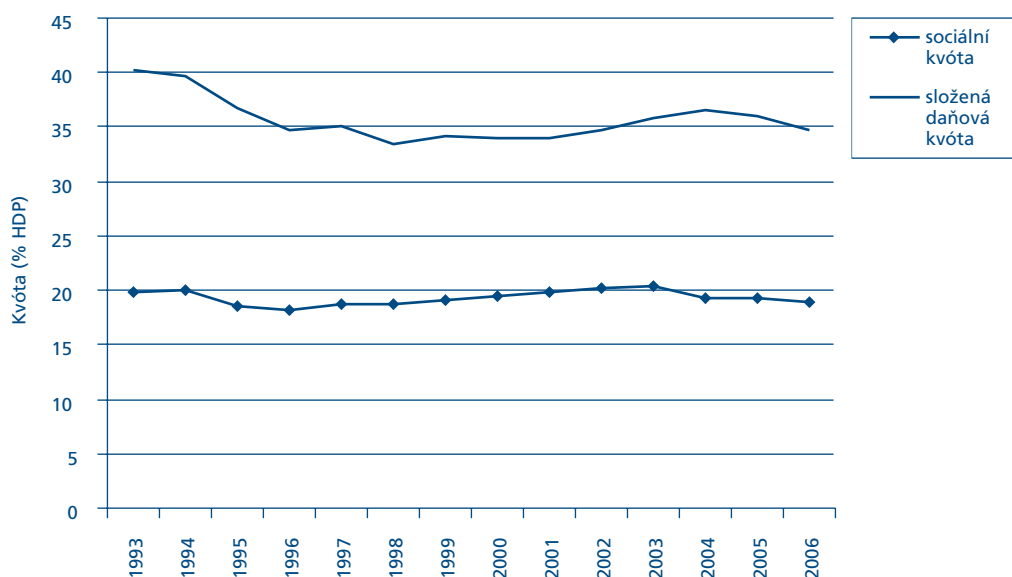
V roce 2003 došlo ke zvýšení tohoto dluhu poté, co se do něj promítlo ve značném rozsahu zahrnutí většiny identifikovaných nepřímých závazků vlády (zejména vládních garancí a také zatřídění České inkasní, České konsolidační agentury a jejich dceři-

*Vstupem do Evropské unie došlo k narovnání institucionálního rámce a pevnému ukotvení hospodářsko-politického rozhodování a procedur hospodářské a fiskální koordinace v rámci evropských postupů a standardů vyspělých tržních ekonomik. Možnosti dobývání renty nestandardními postupy se zúžily.*

cím fiskálním deficitům však zůstává zadlužení státu v mezinárodním srovnání nízké vlivem nízké výchozí základny a použití tehdy dostupných privatizačních příjmů v ekonomické transformaci. Následkem toho v porovnání s průměrnou zemí eurozóny vydá-

ných společností do sektoru vládních institucí). V následném období se podařilo stabilizovat podíl vládního dluhu na HDP, k čemuž přispěl zejména rychlý hospodářský růst. Lze předpokládat, že s rostoucí úrokovou mírou se výdaje na úroky budou zvyšovat

Graf č. 1 » Vývoj složené daňové kvóty<sup>\*)</sup> a sociální kvóty<sup>\*\*)</sup> v České republice (v % HDP)



<sup>\*)</sup> složená daňová kvóta včetně sociálního a zdravotního pojistného

<sup>\*\*)</sup> podíl výdajů na sociální a zdravotní systém

Zdroj: sociální kvóta – Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů ČR 1990–2006, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2007, Bulletin 22; složená daňová kvóta – Fiskální výhled ČR, Ministerstvo financí ČR, duben 2007

{4/9}

- (pro ilustraci, v roce 2007 byly tyto výdaje rozpočtované ve výši 40 mld. Kč – tato výše by stačila na pokrytí zhruba 14 měsíčních výdajů na dávky nemocenského pojištění včetně peněžní pomoci v mateřství a výdajů na ošetřování člena rodiny).

**Tabulka č. 1 » Příjmová kvóta a sociální dávky (kromě naturálních) v České republice a eurozóně (v % HDP, sektor vlády ve formátu ESA95)**

	2005	2006	2007	2008
Česká republika – celkové příjmy	40,4	39,5	39,2	39,4
Eurozóna – celkové příjmy	45,1	45,7	45,5	45,4
Česká republika – sociální dávky	11,5	11,4	11,1	10,7
Eurozóna – sociální dávky	16,6	16,4	16,2	16,0

Zdroj: Evropská komise: Public Finances in EMU – 2007. Tato publikace částečně čerpala z konvergenčních a stabilizačních programů členských států EU předložených vládami do jara 2007, nezohledňuje tedy např. vliv zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů přijatého v ČR na podzim 2007.

Ve srovnání se státy eurozóny je pro ČR typická nižší míra přerozdělování, která se na rozdíl od eurozóny pozvolna snižuje. Výdajovou kvótu EU-27 pro rok 2006 Eurostat odhadl na 46,8 % HDP, pro eurozónu na 47,4 % HDP, zatímco pro ČR na 42,5 % (výhledově pro rok 2010 počítá Konvergenční program ČR z listopadu 2007 s výdajovou kvótou 39,4 % HDP). Výdaje na sociální ochranu ve formátu ESSPROS pak v roce 2004 činily v EU-25 27,6 % HDP, ve Švédsku 32,9 % HDP a v ČR 19,6 % HDP. Velkým otazníkem zůstává, jaký podíl by vlastně vláda měla na předurčené výdaje dávat a kolik by měla mít k dispozici na své okamžité priority nebo na rezervu pro nečekané výdaje. Tak daleko žádné učebnice ani doporučení mezinárodních institucí nejdou – rozsah redistribuce příjmů a konkrétní příjmová a výdajová struktura závisí na národní vládě, která ji odvozuje z potřeb země, na tradici a konsensu obyvatel (nejvyšší zdanění ve Švédsku v roce 2005 dosáhlo 51,3 % HDP, nejnižší v Rumunsku 28,0 % HDP, ČR dosáhla 36,3 % HDP a EU-27 vykazovala zdanění ve výši 39,6 % HDP). Je zajímavé, že skandinávské státy, které mají nejvyšší míru zdanění i sociální ochrany, si vedou nejlépe ze zemí EU při hodnocení hospodářské výkonnosti,

sociální vyrovnanosti a pokroku v inovacích a ekonomice založené na znalostech. Výše sociálních výdajů závisí i na stáří, struktuře obyvatelstva a jeho zdravotním stavu (Irsko vykazuje nízké sociální výdaje v poměru k HDP také proto, že má na rozdíl od ČR mladé obyvatelstvo).

**Tabulka č. 2 » Daňové příjmy, příspěvky na sociální zabezpečení a sociální transfery (v % HDP, rok 2006)**

Stát	Daňové příjmy	Příspěvky na sociální zabezpečení	Sociální transfery
Lotyšsko	21,2	8,9	8,5
Irsko	27,3	6,2	9,8
Litva	20,9	8,8	10,0
Estonsko	20,7	10,4	10,7
Kypr	28,7	8,0	12,4
Británie	30,0	8,2	12,8
Malta	28,1	8,0	13,5
Španělsko	24,5	13,0	14,1
Bulharsko	25,4	8,8	14,5
Slovensko	17,4	12,1	16,5
Česká republika	19,8	15,0	16,7
Dánsko	47,5	2,0	16,7
Polsko	21,4	12,2	17,5
Řecko	21,9	14,9	17,7
Finsko	31,0	12,3	18,0
Slovinsko	25,0	14,9	18,1
Portugalsko	24,2	12,5	18,7
Maďarsko	24,6	12,8	18,8
Lucembursko	26,0	11,0	18,9
Švédsko	37,0	13,2	19,6
Itálie	29,3	13,0	20,0
Nizozemsko	25,1	15,3	21,0
Belgie	30,7	15,9	22,7
Francie	27,8	18,4	23,5
Rakousko	27,2	16,0	23,5
Německo	23,1	17,4	26,0

Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics: Summary Tables, 2007 Edition

Velikostí „státu blahobytu“ se tedy ČR nachází pod průměrem eurozóny. Takové sdělení se většinou veřejně neprezentuje. Tento fakt, jak bylo řečeno, má však své výhody z hlediska postavení ekonomiky v globální soutěži a z hlediska demografických trendů. Přesto byla Česká republika na jaře 2007 zařazena mezi šest vysoce rizikových zemí EU-27 z hlediska vývoje veřejných financí (ČR, Řecko, Kypr, Maďarsko, Portugalsko a Slovinsko, viz Public Finances in EMU – 2007). Dlouhodobou udržitelnost a efektivnost sociálních systémů bude tedy muset řešit řada evropských zemí, přičemž snižování míry sociální ochrany málokde občané a sociálně slabší skupiny vítají.

*Během transformačního období se české rozpočtové instituce dostaly na standard tržních ekonomik. Rozpočtová praxe ale ještě nedokázala plně respektovat a dodržovat přijaté zásady dobrého fiskálního řízení založeného na hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Formy prosazování zájmů motivovaných skupin se přizpůsobily tržnímu prostředí a jejich záměry dostávají podobu legislativních prostředků. Zájmy pak mohou být maskovány proklamacemi o zlepšování prosperity občanů, veřejného zdraví či konkurenceschopnosti ekonomiky.*

Zájmové skupiny zahraničních investorů, nadnárodních korporací, průmyslové a energetické lobby vykazují vyšší úspěšnost při dobývání renty než prostý občan, rodič, nezaměstnaný, důchodce, pacient či bezdomovec. Ve prospěch silných podnikatelských formací dochází ke snižování daňové zátěže postupným poklesem přímých daní právnických osob a nákladů práce. Vláda je ve světle vysoce mobilních kapitálových toků jejich volání nakloněna a snaží se udržet si jejich přízeň, protože pro zemi znamenají pracovní místa. Snižování nákladů práce zvyšuje zisky firmám a korporacím stejně jako snižování sociálních standardů a tyto postupy umožňují vyšší prodejnost produkce. Ve srovnání s těmito nátlakovými skupinami nejsou sociálně slabší skupiny tak homogenní a organizované, aby dokázaly obhájit zvýšení míry sociální ochrany, a ve srovnání s nadnárodními fir-

mami nemají co nabídnout, aby podpořily svůj vliv, kromě svých volebních hlasů. Jejich snaha po větším podílu na veřejném koláči se neprojevuje tolik bezprostředními úspěchy při dobývání renty, ale nalézají svůj odraz v populistickém chování politiků usilujících o hlasy voličů.

Během transformačního období se české rozpočtové instituce dostaly na standard tržních ekonomik. Rozpočtová praxe ale ještě nedokázala plně respektovat a dodržovat přijaté zásady dobrého fiskálního řízení založeného na hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Formy prosazování zájmů motivovaných skupin se přizpůsobily tržnímu prostředí a jejich záměry dostávají podobu legislativních prostředků.

Zájmy pak mohou být maskovány proklamacemi o zlepšování prosperity občanů, veřejného zdraví či konkurenceschopnosti ekonomiky. Do módy přicházejí slogany podpořené teoriemi o hospodárném, efektivním a účelném vynakládání veřejných prostředků (např. podle modelu New Public Management, který se odvíjí ve znamení 3E – Economy, Efficiency, Effectiveness). Správci rozpočtových kapitol nejsou zvyklí systematicky monitorovat a kvantifikovat výstupy a skutečné přínosy rozpočtových programů, porovnávat vložené vstupy s výstupy, nebo uvažovat o účelnosti jejich nasměrování. Navíc byl vývoj v předvolebním období (2005–2006) poznamenán populismem politiků a projevil se volební cyklus jednorázovým zvýšením sociálních transferů, které následující vláda opět snížila.

## 3. Rozpočtové manipulace

I v novém prostředí se ve vzorcích chování administrativy a podnikatelské lobby reprodukovaly zakoreněné postupy, které snižují účinnost formálních institucí a etických kodexů. Nižší kvalita neformálních institucí a přetrvávající těžkopádnosti při nejrůznějších řízeních jsou živnou půdou pro náchylnost politiků a úředníků ke korupci a klientelismu. Analýzy podnikatelského prostředí v ČR stále ukazují na úzká místa při registracích, získávání povolení a licencí, při

soudních a bankrotových řízeních. Evropská unie monitoruje ve svých členských zemích kvalitu rozpočtového plánování, rozpočtové výsledky, snižování administrativního břemene podnikání a řadu dalších priorit. Optimalizuje také vlastní legislativu. Míru sociální ochrany a její strukturu však ponechává na členském státu za předpokladu, že splňuje stanovené parametry fiskálního hospodaření, udržuje stále makroekonomické prostředí, zajišťuje ochranu vlastnických práv, ochranu hospodářské soutěže a spotřebitele.

### Box č. 1 » Příprava rozpočtu: konfrontace zájmů

#### Vliv zájmových skupin v různých fázích projednávání rozpočtu

Vliv zájmových skupin na strukturu příjmů a výdajů veřejných financí se projevuje ve všech fázích rozpočtového procesu. Začíná v době, kdy je utvářena struktura veřejných financí, a tehdy se soustřeďuje především na manipulaci s proporcemi mezi státním rozpočtem, rozpočty krajů a obcí, státními mimorozpočtovými fondy a dalšími složkami systému veřejných financí. Konkrétní směřování finančních toků vychází z legislativou daného rozpočtového určení daní a dotačních vztahů. O rozdělení financí mezi kapitoly rozhoduje často pozice jednotlivých ministrů při soupeření výdajových ministerstev a relace sil mezi ministrem financí a resorty.

Dalším rizikovým místem je schvalování zákonů v Poslanecké sněmovně, kdy si poslanci svou aktivitou vytvářejí tzv. poslanecké pomníčky<sup>1)</sup>. Prostor pro tvořivost při určování výdajů je i ve fázi plnění rozpočtu, kdy mohou být úspěšné pokusy o prosazení dodatečných výdajů, jejich řešení na vrub vládní rozpočtové rezervy nebo výdajů jiných rozpočtových kapitol.

Lobbyistické skupiny pronikají do rozhodování o výdajích na úrovni rozdělování plateb z evropských fondů, ovlivňují i výdaje na společnou zemědělskou politiku (přímé platby zemědělcům a jejich dofinancování z národních zdrojů). Na směřování rozpočtových prostředků se také do jisté míry podepisuje populistické chování politiků (především v předvolebním období), pozměňovací návrhy poslanců měnící strukturu rozpočtu připraveného vládou, návrhy a změny daňové legislativy a zákonů předurčujících výdaje státu. Vliv lobby se projevuje i v překračování výdajových rámců a nedodržování doporučení Evropské komise, kdy vláda na základě usnesení Poslanecké sněmovny vynaloží vyšší než plánované příjmy na dodatečné výdaje místo na snížení zadluženosti státu. A sankcionovat není koho. Prvním a triviálním posunem k dobré praxi přitom může být pouhé dodržování již přijaté rozpočtové legislativy a aplikace dohodnutých postupů (režim fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců).

<sup>1)</sup> Při projednávání státního rozpočtu na rok 2007 např. poslanci přesměřovali téměř jednu miliardu korun z výdajů důchodového účtu na stavbu golfových hřišť a tenisových hal, takže příjmy a výdaje důchodového účtu se prakticky vyrovnaly.

## 4. Mandatorní výdaje – česká specialita, nebo obsese?

Pojem mandatorní výdaje je velmi frekventovaným pojmem v české rozpočtové praxi. Možná až nadužívaným. Jeho vyznění bývá vnímáno jako negativní, bývá spojován s vysokou předurčeností příjmů vládního sektoru na předem určené výdaje. Tvrdí se, že tato předurčenost omezuje ruce vládě pro diskreční volbu vhodnějších výdajových preferencí.

Podívejme se nejprve na termín „mandatorní“. Již prosté srovnání výrazů z posledních dostupných konvergenčních a stabilizačních programů zemí EU-27 ukazuje, že další evropské státy v něm nenašly takovou zálibu a že není ani oblíbeným termínem Evropské komise. Je zajímavé, že ani jeho věcná náplň v evropských podmínkách není jednotná, což na druhé straně ještě neznamená, že by byl užíván nevhodně. Jak vyplývá z tabulky 3, členské státy ho použily pro různé případy, např. na označení mandatorních

příspěvků na sociální zabezpečení, mandatorního penzijního pilíře, mandatorních výdajů na spolufinancování evropských projektů, mandatorního roz-

sahu vyučovacích hodin učitele v Maďarsku, nebo mandatorního příspěvku zaměstnavatele na péči o dítě v Nizozemsku.

**Tabulka č. 3 » Častost výskytu pojmu mandatorní v evropských fiskálních dokumentech**

Země	Dokument	Na období	Použití pojmu	Věcná náplň
Belgie	Stabilizační program	2007–2010	žádné	
Británie	Konvergenční program	2006–2009	žádné	
Bulharsko	Konvergenční program	2006–2009	10krát	penzijní fondy, příspěvky na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení
Česká republika	Konvergenční program	2006–2009	20krát	výdaje (19krát), indexace penzijního systému
Dánsko	Konvergenční program	2007–2010	1krát	věk odchodu do starobní penze
Estonsko	Konvergenční program	2006–2010	4krát	fondový penzijní pilíř, státní penzijní pojištění, platby do systému pojištění nezaměstnanosti
Finsko	Stabilizační program	2006–2009	žádné	
Francie	Stabilizační program	2008–2010	žádné	
Irsko	Stabilizační program	2007–2009	1krát	penzijní systém
Itálie	Stabilizační program	2006–2009	žádné	
Kypr	Konvergenční program	2006–2010	žádné	
Litva	Konvergenční program	2006–2009	3krát	příspěvky na zdravotní pojištění
Lotyšsko	Konvergenční program	2006–2009	žádné	
Lucembursko	Stabilizační program	2007–2009	žádné	
Maďarsko	Konvergenční program	2006–2010	13krát	minimální mzda, počet týdnů odučených hodin učitele na státní škole, fondový pilíř penzijního systému
Malta	Konvergenční program	2006–2009	1krát	penzijní fondy
Německo	Stabilizační program	2007–2010	žádné	
Nizozemsko	Stabilizační program	2006–2009	1krát	příspěvek zaměstnavatele na péči o dítě
Polsko	Konvergenční program	2006–2009	žádné	
Portugalsko	Stabilizační program	2006–2010	1krát	pravidla pro ICT
Rakousko	Stabilizační program	2006–2010	žádné	
Rumunsko	Konvergenční program	2006–2009	5krát	minimální doba účasti v kurzovém režimu ERM II, pilíř penzijního systému, výdaje
Řecko	Stabilizační program	2006–2009	žádné	
Slovensko	Konvergenční program	2006–2010	1krát	příspěvky na zdravotní pojištění
Slovinsko	Stabilizační program	2006–2009	žádné	
Španělsko	Stabilizační program	2006–2009	žádné	
Švédsko	Konvergenční program	2006–2009	žádné	

Zdroj: webová stránka EU

Tabulka č. 4 » Podíly mandatorních položek na příjmech státního rozpočtu České republiky (v %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sociální transfery <sup>1)</sup>	45,6	45,5	43,3	46,0	43,0	39,6	40,4	43,9	40,7
Celkové mandatorní výdaje	57,3	56,6	54,3	61,0	58,9	54,4	56,7	60,0	56,3

<sup>1)</sup> včetně ochrany zaměstnanců a mandatorních sociálních dotací

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

Ze studia rozpočtových dokumentů se zdá, že byl pojem mandatorní a quasi mandatorní výdaje do české rozpočtové praxe a rozpočtových analýz zaveden Světovou bankou. Ta se v ČR podílela v počátcích transformace na budování tržních institucí a už tehdy poukazovala na nutnost efektivního řízení veřejných výdajů, na snižování podílu mandatorních výdajů na HDP. Mezinárodní organizace doporučují vyspělým zemím univerzálně, aby si ponechaly dostatečný prostor pro diskreční výdaje kvůli nutné stabilizaci veřejných financí při konjunkturálním kolísání a pro podporu růstového potenciálu země. Už z prosté logiky věci vyplývá, že by neměly dopustit, aby příjmy byly předem obsazeny výdaji. Na okraj lze i poznamenat, že některé země (např. skandinávské, Rakousko, Francie, Německo) považují sociální výdaje za dobře vynaložené výdaje z hlediska současné

a budoucí prosperity země a výdaje na udržování lidského kapitálu pokládají za předpoklad pro dobrý a vyrovnaný budoucí hospodářský vývoj. A zlepšování lidského kapitálu a zkvalitňování sociální ochrany pokládají za jednu z priorit své hospodářské politiky.

Konkrétní význam pojmu mandatorní vtisklo Ministerstvo financí ČR při sestavování státního rozpočtu, když jím označilo předem vybrané výdaje státního rozpočtu, které jsou stanoveny zvláštními zákony, nebo jejichž čerpání ve prospěch fyzických nebo právnických osob je podloženo nárokem vyplývajícím ze splnění podmínek stanovených právním předpisem, nebo jsou smluvním závazkem státu. Jako zavedený termín s taktó definovaným vymezením ho česká vláda začala používat v dokumentech pro Evropskou unii a dalších domácích analýzách.

## Box č. 2 » Metodiky zachycení příjmů a výdajů státu

### Rozdíl mezi metodikou GFS a ESA95

**Metodika peněžních toků GFS** (Government Financial Statistics) zachycuje příjmy a výdaje v okamžiku, kdy jednotlivé subjekty veřejných rozpočtů realizují související peněžní tok. Je používána zejména v rozpočtových dokumentech, má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních subjektů veřejných rozpočtů.

**Metodika národních účtů ESA95** – všechny příjmy a výdaje vládních institucí jsou zachycovány na akruálním princí-

pu (tj. transakce jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká nebo když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná transakce peněžně uhrazena). Z metodiky ESA95 vychází stanovení tzv. maastrichtských kritérií pro deficit (referenční hodnota 3 % HDP) a vládní dluh (referenční hodnota 60 % HDP).

## Box č. 3 » Institucionální pokrytí: veřejné rozpočty vs sektor vládních institucí

### Rozdíl v definici veřejných rozpočtů a vládního sektoru

**Veřejné rozpočty v systému GFS** (vládní finanční statistiky – MMF) zahrnují:

- **Státní rozpočet** vč. Národního fondu, Fondu privatizace (bývalého Fondu národního majetku) a úhrady ztrát ČKA

podle dluhopisového programu, očištěný o čistý vliv převodů do rezervních fondů.

- **Mimorozpočtové fondy** – státní fondy, Pozemkový fond ČR.

- **Veřejné zdravotní pojištění** – Všeobecná zdravotní pojišťovna, zaměstnanecké zdravotní pojišťovny.
- **Územní samosprávné celky** – obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti.

Termín veřejné rozpočty představuje z hlediska institucionálního pokrytí užší pojem než sektor vládních institucí. Oproti institucionálnímu pokrytí sektoru vládních institucí veřejné rozpočty dosud nezahrnují Českou konsolidační agenturu vč. dceřiných společností, Českou inkasní, Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, veřejné vysoké školy, Správu železniční dopravní cesty, PPP Centrum, veřejné výzkumné instituce a část příspěvkových organizací klasifikovaných ve vládním sektoru. Tyto subjekty jsou zahrnuty ve veřejných rozpočtech pouze transfery mezi těmito subjekty a příslušnými složkami veřejných rozpočtů.

**Vládní sektor v systému ESA95** (národní účetnictví – Eurostat) obecně zahrnuje:

- **Subsektor ústředních vládních institucí** – státní rozpočet včetně operací Národního fondu a Fondu privatizace,

státní fondy, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované ústřední vládou, veřejné výzkumné instituce, Pozemkový fond, Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, Česká inkasní, Česká konsolidační agentura (od posledního čtvrtletí roku 2001, včetně dceřiných společností od roku 2002), veřejné vysoké školy, Správa železniční dopravní cesty (od roku 2003) a PPP centrum (od roku 2004).

- **Subsektor místních vládních institucí** – územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované místní vládou a regionální rady regionů soudržnosti.
- **Subsektor fondů sociálního zabezpečení** – zdravotní pojišťovny, Asociace zdravotních pojišťoven (od roku 2005) a Centrum mezistátních úhrad (od roku 2005).
- **Všechny institucionální jednotky, které jsou kontrolovány vládou a jsou netržními výrobci**, tzn. že jejich produkce je financována více než z poloviny vládou a méně než z poloviny z tržeb.

Přestože pojem mandatorní výdaje v české praxi tolik zdomácněl, není definičně vymezen žádnou českou právní normou a o jeho naplnění by se dalo diskutovat – zaměřuje se na výdaje, které stát musí uhradit, přitom řadu výdajů opomíjí – stát musí např. pečovat o veřejné zdraví (v mandatorních výdajích je jediná položka – platba státu za nevýdělečné činné osoby do systému veřejného zdravotního pojištění), obdobně musí stát pečovat o veřejné školy (v běžných výdajích státního rozpočtu jsou v řádu desítek miliard korun ročně převáděny prostředky na přímé náklady škol zřizovaných obcemi a kraji) apod. Nehledě na to, že rozpočtové položky mohou být vykazovány v různých účetnických a statistických formátech s různým pokrytím. Jiné procento mandatorních sociálních výdajů vyjde při jejich porovnání s výdaji státního rozpočtu, jiné (méně hrozivě vyhlížející) při porovnání s veřejnými výdaji. Mandatorní sociální výdaje byly pro rok 2007 rozpočtovány v částce 474,2 mld. Kč a odčerpají 49,9 % celkových příjmů státního rozpočtu (včetně příjmů z EU), případně 53,4 % příjmů státního rozpočtu bez příjmů z EU. Pokud by se tyto výdaje vztáhly např. ke konsolidovaným příjmům veřejných rozpočtů, pohltily by „pouze“ 34,3 % těchto příjmů (včetně příjmů z EU). Taková optická „manipulace“ může působit na voliče (občany) při

veřejných úvahách o nutnosti snižovat výdaje. Při uvedení výdajů ve formátu COFOG, v němž se rozdělují vládní výdaje podle funkcí, bylo např. v roce 2005 v ČR na sociální výdaje (bez zdravotnictví a školství) použito 29,1 % vládních výdajů.

Také příjmy jsou z hlediska jejich plátců povinné a stanovené na základě zákonů, předpisů. Mandatorní výdaje se vztahují jen k výdajům státního rozpočtu, tj. pouze k části rozpočtové soustavy. Tu tvoří sektor vládních institucí (v širším pojetí) nebo veřejné rozpočty (v užším pojetí). Příjmy a výdaje mohou vycházet rozdílně v návaznosti na účetnický formát (hotovostní metoda GFS pro rozpočtovou praxi, nebo akruální metoda ESA95 pro dokumenty pro EU). Také státní rozpočet je závazný pro vládu a je schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu jako zákon.

OECD ve srovnávací databázi výdajů na sociální ochranu (SOCX) nabízí srovnání 24 zemí (Social Expenditure Database: An Interactive Guide SOCX 1980–2003) – v sociálních výdajích je také péče o zdraví, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a daňové výdaje. Tyto údaje obsahují výdaje vlád, ale také soukromého sektoru (např. platby zaměstnavatelů v rámci programů zdravotní péče o zaměstnance). V zásadě mají evropské země systém sociální

**Tabulka č. 5 » Podíl výdajů jednotlivých úrovní vlády na veřejných výdajích České republiky (v %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Státní rozpočet	54,2	54,5	54,2	55,0	54,1	54,1
Místní rozpočty	26,1	26,3	24,9	25,7	24,8	24,8
Veřejné zdravotní pojištění	12,9	13,2	13,1	13,0	12,9	13,4
Mimorozpočtové fondy	6,9	6,0	7,8	6,4	8,3	7,6

Pozn.: metodika GFS

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

**Tabulka č. 6 » Vývoj mandatorních výdajů České republiky v letech 2000–2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 rozp.	2008 rozp.
Mandatorní výdaje ze zákona (mld. Kč)	331,9	351,5	377,0	401,3	418,3	425,1	473,7	525,5	542,3
Podíl na HDP (%)	15,2	14,9	15,3	15,6	14,8	14,2	14,7	15,6	15,6
Ostatní mandatorní výdaje (mld. Kč)	4,0	3,0	5,5	25,3	34,9	46,7	49,4	44,3	40,9
Podíl na HDP (%)	0,2	0,1	0,2	1,0	1,2	1,6	1,5	1,3	1,1

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

péče, který je založen na veřejných zdrojích s minimální účastí soukromého sektoru, na rozdíl od USA, kde je péče státu malá a výdaje soukromého sektoru (např. na zdravotní programy) činí kolem 10 % HDP.

Čísla OECD ukazují, že v hrubých sociálních výdajích (vlády) na HDP v roce 2003 bylo nejštědřejší Švédsko (37,1 % HDP), USA dosáhly 17,4 % HDP, průměr OECD činil 23,4 % HDP. Země s nejnižší sociální ochranou byly Jižní Korea (9 % HDP) a Mexiko (8 % HDP), ČR dosáhla hodnoty 23,1 % HDP. Naopak v hrubých soukromých výdajích vedly USA s částkou 10,4 % HDP, zatímco ČR dosáhla 0,1 % HDP. V celkových čistých výdajích (vlády a soukromého sektoru) dosáhla průměrná země OECD 23,2 % HDP, Rakousko 25,0 % HDP, Německo 30,8 % HDP, USA 27,0 % HDP a ČR 21,6 % HDP. Některé složky sociálních výdajů (např. starobní důchody) mohou být zdaňovány, různá je centralizace systému a jeho finanční krytí. Celkově vzato je český systém centralizovaný, dávky a podpory většinou nejsou příjemci zdaňovány (s výjimkou starobních důchodů, které byly v roce

2006 zdaňovány daní z příjmu z částky, která přesáhla ročně 198 000 Kč – tj. nad 16 500 Kč měsíčně). Náklady na administrativu sociálního systému jsou srovnatelné s průměrnou zemí EU.

Je zřejmé, že svou závazností mandatorní výdaje omezují diskreci vlády, ale na druhé straně nelze s jistotou argumentovat, že další výdaje (tj. výdaje, které nejsou zachyceny jako mandatorní) jsou libovolné a dávají vládě volnou ruku při jejich nasměrování.

Mandatorní sociální výdaje se vyplácejí z velké většiny ze státního rozpočtu (přibližně z 80 % z kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí), neobsahují např. výdaje na samostatné systémy sociální péče a ochrany, které jsou vybudovány pro ozbrojené složky státu (vojáci, policisté, vězeňská služba, celníci a hasiči), nebo sociální programy při restrukturalizaci ekonomiky (řešené vládními usneseními).

Tabulka č. 7 » Mandatorní sociální výdaje v České republice

	Státní rozpočet 2007 (mld. Kč)	Návrh státního rozpočtu 2008 (mld. Kč)	Index 2008/2007
1. Dávky ze státního rozpočtu	403,789	406,215	100,6
důchodového pojištění	287,379	305,596	106,3
nemocenského pojištění	32,672	29,023	88,8
státní sociální podpory <sup>*)</sup>	54,439	45,702	84,0
podpory v nezaměstnanosti	7,227	7,200	99,6
dávky pomoci v hmotné nouzi a pro zdravotně postižené <sup>**)</sup>	16,185	12,064	74,5
zvláštní dávky ozbrojených sborů	5,887	6,631	112,6
2. Ostatní sociální peněžní transfery osobám	10,008	13,138	131,3
příspěvek na péči v sociálních službách <sup>***)</sup>	8,817	12,088	137,1
3. Náhrady mezd – ochrana zaměstnanců	0,300	0,200	66,7
4. Příspěvek na penzijní připojištění	4,500	5,100	113,3
5. Podpora novomanželských půjček	0,023	0,001	5,4
6. Platba do veřejného zdravotního pojištění	47,194	47,729	101,1
7. Sociální dotace a příspěvky zaměstnavatelům	3,442	3,640	105,8
podpora zaměstnávání zdravotně postižených osob	1,372	1,820	132,7
příspěvky na sociální důsledky restrukturalizace	2,070	1,820	87,9
8. Aktivní politika zaměstnanosti <sup>****)</sup>	4,800	5,000	104,2
Mandatorní peněžní transfery osobám celkem (1+2+3)	414,097	419,553	101,3
Mandatorní sociální výdaje celkem (1+2+3+4+5+6+7)	469,257	476,023	101,4
Sociální výdaje a služby zaměstnanosti celkem (1+2+3+4+5+6+7+8)	474,056	481,023	101,5

<sup>\*)</sup> dávky státní sociální podpory představují systém pomoci určený především rodinám s nezaopatřenými dětmi

<sup>\*\*)</sup> transfery do územních rozpočtů na dávky vyplácené obcemi

<sup>\*\*\*)</sup> položka nezahrnuje prostředky EU na financování společných programů ČR a EU

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

Tabulka č. 8 » Míra tzv. předurčenosti výdajů státního rozpočtu České republiky (index, bazický rok = 100)

	Index 2007/2006	Index 2008/2007	Index 2008/2000
HDP v běžných cenách	107,5	108,0	173,5
Výdaje státního rozpočtu	108,6	106,4	175,1
A) Mandatorní výdaje celkem	115,4	102,3	173,6
A1) Mandatorní výdaje ze zákona	116,3	103,2	163,4
z toho sociální transfery <sup>1)</sup>	115,9	101,4	157,9
A2) Ostatní mandatorní výdaje z jiných norem	105,5	92,2	1 031,4
B) Quasi mandatorní výdaje celkem	100,8	102,4	154,4

Hlavní položky mandatorních výdajů ze zákona (A1): sociální transfery (dávky důchodového pojištění vč. ozbrojených složek, dávky nemocenského pojištění, státní sociální podpora, podpory v nezaměstnanosti, ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům, transfery na dávky v hmotné nouzi postiženým, transfery na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách), příspěvek státu k penzijnímu pojištění, podpora stavebního spoření, platba státu do zdravotního pojištění, dotace na podporu exportu, dotace státním fondům, výdaje politickým stranám a na volby.

<sup>1)</sup> sociální transfery včetně ochrany zaměstnanců a mandatorních sociálních dotací, neobsahují aktivní politiku zaměstnanosti

Hlavní položky mandatorních výdajů z jiných právních norem a smluvních závazků (A2): podpora hypotéčního úvěrování, souhrnné pojištění vozidel, realizace státních záruk, kurzové ztráty při splátkách jistiny zahraničního státního dluhu, vládní úvěry, transfery mezinárodním organizacím, odvody a příspěvky do rozpočtu EU.

Hlavní položky quasi mandatorních výdajů (B): aktivní politika zaměstnanosti bez prostředků EU a bez kapitálových výdajů, výdaje na obranu (kapitola Ministerstva obrany bez sociálních dávek), mzdy a platy pracovníků v rozpočtové sféře (včetně plateb pojistného a přídělu do FKSP), zahraniční a humanitární pomoc, platby duchovních, investiční pobídky na daňovou povinnost.

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

## 5. Sociální ochrana, sociální výdaje, sociální stát

Srovnávat míru sociální ochrany mezi státy není jednoduché, protože neexistuje jediný a jednotný mezinárodní výklad termínu sociální výdaje, sociální platby, sociální transfery nebo výdaje na sociální ochranu. Ve statistikách lze nalézt několik kalkulačních formátů. Úvahy o přiměřenosti nebo nepřiměřenosti sociální ochrany je možné (do jisté míry) provádět porovnáváním těchto údajů v rámci jednoho formátu, aby byly výsledky srovnatelné. Protože je sociální politika v kompetenci národních vlád, závisí hodnocení přiměřenosti ochranné sítě na zvyklostech v dané zemi. To, co je považováno v jedné zemi za přiměřené, může být v jiné označováno za nadměrné, nebo naopak za nedostatečné. Záleží na konsensu obyvatelstva o sociální vyrovnanosti a solidaritě, záleží na stupni výkonnosti ekonomiky, tradici, rozsahu chudoby a rozměru dalších problémů. Bohatší země si může dovolit více přerozdělovat.

Obecně vzato jsou jako země s nejvyšší sociální ochranou hodnoceny skandinávské země na rozdíl od asijských, afrických nebo latinskoamerických zemí, kde jsou oka v sociální síti velká a míra vlastní nebo rodinné spoluodpovědnosti vysoká. Výdaje na sociální ochranu v ČR se neustále nominálně zvyšují, i když je patrná snaha vlády o jejich stlačování a o jejich lepší efektivnost a adresnost. Z pohledu rozměru však ještě nedosáhly průměru zemí EU a vzhledem k tomu, že se do budoucna spíše mírně snižují, není reálné předpokládat, že by v blízké budoucnosti došlo k jejich konvergenci. Pro ilustraci dynamiky lze uvést, že zatímco HDP v běžných cenách se za období 2000–2008 (podle Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008) zvyšuje o 73,5 %, sociální transfery (v metodice ESA95) rostou jen o 57,9 %. Nejvíce jsou sledovány výdaje na důchody, protože objemově jde o největší položku, která se bude navíc v důsledku nepříznivého demografického vývoje zvyšovat.

Mírou ohrožení chudobou a dětskou úmrtností je ČR jednou z nejméně zasažených zemí v Evropě, zřejmě též pro dobrou výchozí základnu při změně hospodářského mechanismu. Střední délka života i doba dobrého zdraví se trvale zvyšují, stejně jako se prodlužuje doba odchodu do starobního důchodu. Přesto není výjimkou, když současní důchodci zažívají horké chvíle při úvahách o relacích mezi starobními důchody a zvyšujícími se životními náklady, zejména rostoucími nájmami. Za nedořešený problém v sociální oblasti je považována přetrvávající malá ochota nízko kvalifikovaných skupin obyvatelstva pracovat za nízké mzdy a dostat se z pasti závislosti na sociálních dávkách. Dochází také k zneužívání dávek nemocenského pojištění zaměstnavateli. Není náhodou, že s rostoucím příjmem klesá procento pracovní neschopnosti a délka pracovní neschopnosti se zkracuje, což lze interpretovat buď tak, že osoby s vyššími příjmy nezneužívají institut pracovní neschopnosti, nebo naopak, že ho nevyužívají plně a lehčí nemoci přecházejí, nebo je řeší na úkor dovolené. Nepříznivým trendem je zvyšování míry nemocnosti v ČR, která je na evropské podmínky vysoká, a přesto dochází v čase k prodlužování průměrné délky trvání nemoci. Vrásky na čelech politiků rovněž vyvolává vývoj invalidních důchodů, které se staly nejrychleji narůstající složkou důchodového systému. Rychle narůstá čerpání prostředků na zaměstnávání zdravotně postižených, kde samotní zaměstnavatelé odhadují, že může docházet k účelovému zneužívání firmami až ve třetině případů. Účelové jednání sociálních skupin a zaměstnavatelů tak tvaruje tok přerozdělování veřejných zdrojů, i když zásadní střet ve hře o podíl na veřejných zdrojích probíhá na jiných úrovních.

### 5.1 Srovnání ve formátu COFOG

Nejširší koncepci pro určování rozsahu státu blahobytu nabízí klasifikace vládních výdajů podle funkcí COFOG (Classification of the Functions of Government). Tato klasifikace definuje 10 okruhů výdajů: 01 – Všeobecné veřejné služby, 02 – Obrana, 03 – Veřejný pořádek a bezpečnost, 04 – Ekonomické záležitosti, 05 – Ochrana životního prostředí, 06 – Bydlení a společenská infrastruktura, 07 – Zdraví, 08 – Recreace, kultura a náboženství, 09 – Vzdělávání a 10 – Sociální věci. Z její datové základny můžeme pro určení rozsahu státu blahobytu sečíst výdaje na výdajové okruhy zdraví, vzdělávání a sociální věci.

V okruhu 07 – Zdraví jsou výdaje poskytované osobám individuálně i kolektivně, výdaje za léky, léčebné a protetické pomůcky, ambulantní a ústavní péči, veřejné zdravotnické služby, cílený výzkum a správu systému. V okruhu 09 – Vzdělávání jsou výdaje na preprimární, primární, sekundární, postsekundární a terciární vzdělávání, cílený výzkum a správu systému. Do okruhu 10 – Sociální věci (bez péče o zdraví) náleží dávky a pomoc domácnostem poskytované peněžně nebo věcně, např. dávky v nemoci, při invaliditě, stáří, pozůstalým, rodinám s dětmi, při nezaměstnanosti, na bydlení u nízkopříjmových skupin, výdaje na programy sociální ochrany v obtížných situacích, ústavní péče, cílený výzkum v oblasti sociálních věcí a správa systému.

Nevýhodou COFOG je malá aktuálnost kvůli poměrně dlouhé době, kterou mají členské státy EU na předání dat Eurostatu. Na druhé straně lze z číselných řad rozpoznat, že výdaje na sociální systém mají setrvačnost a nevykazují výkyvy.

Tabulka č. 9 » Srovnání výdajů států EU na sociální ochranu v roce 2004 (v % HDP, formát COFOG)

	Česká republika	EU-25	Eurozóna	Maďarsko	Polsko
07 – Zdraví	6,3	6,4	6,3	5,4	4,2
09 – Vzdělávání	5,0	5,3	5,0	5,8	6,0
10 – Sociální věci	14,1	18,9	19,4	16,5	17,6
Celková sociální ochrana (součet 07+09+10)	25,4	30,6	30,7	27,7	27,8

Zdroj: webová stránka Eurostatu, Trends in Government Expenditure by Function, 2000–2004

- Podle klasifikace COFOG vykázala průměrná země EU-25 v roce 2004 výdaje na sociální ochranu (v širším vymezení péče o zdraví, vzdělávání, sociální záležitosti) ve výši 30,6 % HDP. Česká republika se umístila pod průměrem s hodnotou 25,4 % HDP. V roce 2005 se takto definované výdaje na sociální ochranu v ČR (podle návrhu Konvergenčního programu ČR z listopadu 2007) snížily na 23,5 % HDP (07 - Zdraví 6 % HDP, 09 - Vzdělávání 4,8 % HDP, 10 - Sociální věci 12,7 % HDP).

## 5.2 Srovnání ve formátu ESSPROS

Další možností je užití formátu ESSPROS, který se od metodiky COFOG liší zejména tím, že do výdajů na

sociální ochranu nezahrnuje výdaje na veřejné vzdělávání. Formát ESSPROS ve výdajích na sociální ochranu zachycuje dávky nemocenského pojištění, platby za ambulantní a nemocniční léčebnou péči včetně léků a zdravotních pomůcek, invalidní penze, starobní penze, pozůstalostní penze, dávky sociální podpory rodinám s dětmi, podpory potřebným občanům při bydlení, podpory v nezaměstnanosti, placení provozu sociálních ústavů a výdaje na správu systémů.

Podle klasifikace ESSPROS představovala průměrná míra sociální ochrany v roce 2004 v EU-25 ekvivalent 27,6 % HDP, v České republice činila 19,6 % HDP.

Tabulka č. 10 » Rozsah štědrosti systémů sociální ochrany: čtyři skupiny v roce 2004 (v % HDP, formát ESSPROS 1996)

Výdaje nad 27,3 % HDP	Výdaje od 22 do 27,3 % HDP	Výdaje od 17 do 22 % HDP	Výdaje pod 17 % HDP
Švédsko (32,9)	Finsko (26,7)	Maďarsko (20,7)	Estonsko (13,4)
Francie (31,2)	Británie (26,3)	Polsko (20,0)	Litva (13,3)
Dánsko (30,7)	Itálie (26,1)	Španělsko (20,0)	Lotyšsko (12,6)
Německo (29,5)	Řecko (26,0)	Česká republika (19,6)	Rumunsko (14,9)
Belgie (29,3)	Portugalsko (24,9)	Malta (18,8)	
Rakousko (29,1)	Slovinsko (24,3)	Kypr (17,8)	
Nizozemsko (28,5)	Lucembursko (22,6)	Slovensko (17,2)	
EU-25 (27,6)		Irsko (17,0)	

Zdroj: Eurostat, Social Protection in the European Union, Population and Social Conditions 99/2007

Tabulka č. 11 » Srovnání struktury sociálních výdajů EU, České republiky a Švédska v roce 2004 (v % HDP, formát ESSPROS 1996)

	EU-25	EU-15	Česká republika	Švédsko
Starobní a pozůstalostní penze	12,0	12,2	7,8	12,7
Nemocenské dávky a péče o zdraví	7,4	7,5	6,7	8,0
Invalidní penze	2,1	2,1	1,5	4,7
Dávky sociální podpory	2,1	2,1	1,6	3,0
Podpory v nezaměstnanosti	1,7	1,8	0,7	2,0
Podpora bydlení a sociálního začleňování	0,9	0,9	0,6	1,2

Zdroj: Eurostat, Social Protection in the European Union, Population and Social Conditions 99/2007

### 5.3 Srovnání ve formátu ESA95

Ve formátu ESA95, který je používán v dokumentech pro Evropskou unii, popisují sociální výdaje dva ukazatele: D.62 – Sociální transfery jiné než naturální a D.63 – Naturální sociální transfery. Jejich prostým součtem dostaneme celkové sociální transfery. Výhodou je rychlejší získávání dat a srovnatelnost. Jsou uváděny jako povinná součást tabulkové přílohy konvergenčních programů (státy EU neúčastníci se v eurozóně) a stabilizačních programů (státy eurozóny). Ukazují prognózy na střední období, podle nichž je možné zjistit, jaké záměry mají vlády v přeměrování rozpočtových prostředků.

**Podle klasifikace ESA95 činily celkové sociální transfery eurozóny v roce 2007 ekvivalent 28,4 % HDP, pro Českou republiku tento ukazatel dosahoval úrovně 21,8 % HDP.**

Rozdělování veřejných zdrojů a formulace sociální politiky zůstávají v Evropské unii v kompetenci národních vlád. Vlády jsou přitom vázány základními pravidly fiskálního a makroekonomického rámce. Vyspělé evropské země považují sociální transfery za významné pro zachování sociální soudržnosti a sociálního smíru jako předpokladu pro růst a jeho udržitelnost, pro snižování kriminality, bída a sociálního vyloučení. Pokud se členská země Unie nepotýká s rozpočtovými deficitem a respektuje Pakt stability

a růstu a Lisabonskou strategii s doporučeními pro hospodářskou oblast, evropské instituce rozsah sociální ochrany nekomentují. Jednu výjimku představuje stárnutí obyvatelstva a upozorňování na nutnost přípravy veřejných financí na tuto situaci, druhou představuje globalizace, která vystavuje Evropu stále ostřejší konkurenci dalších regionů, přičemž jednou z oblastí pro eventuální vyrovnávání těchto tlaků může být snižování míry sociální ochrany. S ohledem na stárnutí obyvatelstva je ČR hodnocena jako stát s vysokým rizikem, přirozený přírůstek obyvatelstva je malý i při zohlednění slabého imigračního přílivu a malého zlepšení porodnosti v nedávné době. Za posledních dvacet let ČR i vyspělé země zaznamenaly největší dynamiku růstu ve výdajích na péči a zdravotní systémy a panuje konsensus, že tyto výdaje je potřeba udržet pod kontrolou.

Je zřejmé, že udržitelnost financování evropského sociálního státu musí obstát ve světle globalizace, která se odráží ve vyšší mobilitě daňových výnosů z přímých daní, ve vyšší mobilitě produkcí do oblastí s nižšími náklady a nižšími mzdami. Zvyšování střední délky života a prudký rozvoj technologií (a jejich nákladnosti) také zvyšuje výdaje penzijních systémů a prodražuje financování zdravotní péče a sociální péče o staré a přestárlé občany. Zvyšování efektivnosti veřejných výdajů a vůbec kvalita veřejných financí jsou proto stále klíčovou evropskou agendou

**Tabulka č. 12 » Srovnání struktury vládních výdajů České republiky a eurozóny v roce 2007 (v % HDP, formát ESA95)**

	Česká republika	Eurozóna	Česká republika vs eurozóna
Výdajová kvóta	43,1	46,5	nižší
Kolektivní spotřeba (P.32)	10,9	7,9	vyšší
Peněžní sociální transfery (D.62)	11,1	16,2	nižší
Naturální sociální transfery (D.63)	10,7	12,2	nižší
Úroky (D.41)	1,1	2,9	nižší
Dotace (D.3)	1,9	1,2	vyšší
Hrubá tvorba fixního kapitálu (P.51)	5,3	2,6	vyšší

Pozn.: Kolektivní spotřeba představuje zboží a služby kolektivní spotřeby, např. výdaje na obranu, na rozdíl od individuální spotřeby, kde se jedná o platby za zboží a služby poskytované domácnostem s povahou individuální spotřeby, např. školství, zdravotnictví. Sociální transfery v kódu ESA95 jsou sociální dávky, sociální péče a výdaje na systém zdravotnictví a školství poskytované individuálně domácnostem.

Zdroj: Evropská komise: Public Finances in EMU – 2007. Tato publikace částečně čerpala z konvergenčních a stabilizačních programů členských států EU předložených vládami do jara 2007, nezohledňuje tedy např. vliv zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů přijatého v ČR na podzim 2007. →

- a evropské vlády musejí dbát na to, aby zvýšený tlak na výdajovou stranu rozpočtů a sociální sítě nevytěsnil výdaje, které ve středním a dlouhém období podporují růst (tj. výdaje na infrastrukturu a na znalostní triangl – na výzkum a vývoj, na vzdělávání a na inovace).

## 6. České veřejné finance: dobré instituce, horší realita

Obecně platí, že bohatý stát s výkonnou a dobře fungující ekonomikou si může dovolit udržovat nákladnější sociální systém. Cestou k němu je dobré nastavení rozpočtových institucí. Z institucionálního pohledu jsou české veřejné finance ukotveny v dobrých rozpočtových institucích odpovídajících standardu moderní tržní ekonomiky. Na druhé straně nebyly vždy pevně řízeny a síly zájmů a vlivů se mnohokrát projevíly v rozpočtové nekázní. Rozpočtové plánování zlepšilo svá teoretická východiska, našlo oporu v přiměřené legislativě, ale nedokázalo se oprostit od historicky navozených postupů, k nimž patří například nadměrně konzervativní plánování příjmů či nadhodnocování výdajů. Opačným pólem je rozpočtová praxe, při níž docházelo k překračování výdajových rámců hned po jejich zavedení a teprve příprava státního rozpočtu na rok 2008 se této praxi vyhnula. Překračování výdajových rámců není a nebylo sankcionováno a pro vládu nepředstavovalo výrazný problém, přestože bylo omezeno výjimkami taxativně vymezenými v zákonu. Hlavním destabilizačním faktorem byla chybějící vůle vlády, která nedokázala dodržet záměry rozpočtové legislativy. Jako méně konzistentní moment rozpočtového procesu se také jevila rozhodnutí odpovědných orgánů, které například navrhly zákony zvyšující výdaje v době platnosti již přijatého státního rozpočtu, takže ten s nimi ani nepočítal. Jednalo se např. o změny zákonů přijatých v 1. pololetí roku 2006 s účinností v roce 2006, s nimiž schválený státní rozpočet nepočítal (jako zvýšení platby státu do veřejného zdravotního pojištění za osoby, za které je plátcem pojistného stát). Malá provázanost v rozpočtovém plánování se ukázala koncem roku 2006, kdy ve státním rozpočtu chybělo 9 miliard korun na důchody. Oficiální místa to zdůvod-

nila nepředpokládaným nárůstem počtu důchodců v roce 2006, kteří tímto způsobem odpověděli na zákonem povolený souběh pobírání důchodu a pracovního příjmu, a tím, že nově přiznávané důchody jsou výrazně vyšší než důchody tzv. starodůchodců.

Klasickou ukázkou projevu volebního cyklu byla doba před parlamentními volbami na přelomu let 2005 a 2006, kdy se na stavu veřejných financí negativně projevil populismus politiků a došlo k přijetí řady nových zákonů mířících do oblasti mandatorních sociálních výdajů, které založily zhoršení fiskálního výhledu ČR v následujících letech. Složitá volební politická situace v roce 2006 pramenící z rovnosti sil v levé a pravé části politického spektra pak nevedla ke shodě vyrovnat již schválená opatření odpovídajícími rozpočtovými škrty. Balíček přinesl zvýšení sociálních transferů v roce 2007 v rozsahu zhruba 36,2 mld. Kč (1,1 % HDP) s akcelerací meziročního růstu sociálních výdajů ze 7,3 % v roce 2006 na odhadovaných 9,7 % v roce 2007. Náprava tohoto vychýlení byla provedena přijetím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů a při přípravě státního rozpočtu na rok 2008.

Po několika letech plnění strategie fiskální konsolidace podle Konvergenčního programu ČR z května 2004 (i když nešlo o systematické snižování deficitů, ale o souběh příznivých okolností v podobě rychlejší růstové dynamiky ekonomiky ve srovnání s předpovědí a převodu nespotebovaných výdajů do rezervních fondů) přestala ČR na jaře 2007 plnit přijaté závazky a byla nucena to oficiálně připustit v aktualizaci Konvergenčního programu z března 2007. Sdělení, že ČR „v roce 2007 nebude schopna dodržet cíl pro vládní deficit stanovený v minulém Konvergenčním programu na úrovni 3,3 % HDP a bez provedení dodatečných úsporných opatření deficit dosáhne hodnoty okolo 4,0 % HDP“, narazilo v evropských institucích na odpor. Zvláště když bylo korunováno závěrem, že „ČR nedokáže skončit se situací nadměrného deficitu do roku 2008, jak se zavázala při svém vstupu do Evropské unie“.

Před parlamentními volbami v červnu 2006 došlo všeobecně k oslabení reformního úsilí z let 2003 až 2005 a přijatý balíček sociálních zákonů ve své podstatě negoval některé z redukčních výdajových opat-

ření přijatých v předchozím období. Prohloubení deficitních tendencí veřejných rozpočtů v řádu desítek miliard korun a nedodržení přijaté strategie fiskální konsolidace z roku 2004 přimělo Radu EU k oficiálnímu rozhodnutí, že „Česká republika nepřijala dostatečná opatření k nápravě fiskálního deficitu ve stanovené lhůtě a nereagovala náležitě na doporučení, které jí Rada udělila v červenci 2004“. Joaquín Almunia, eurokomisař pro hospodářské a měnové záležitosti při hodnocení Konvergenčního programu České republiky projevil veřejně zklamání, že „aktualizovaný Konvergenční program ČR z března 2007 odsouvá nápravu nadměrného schodku českých veřejných financí nejméně o jeden rok, přestože se fiskální deficit dostal již v roce 2006 pod tříprocentní hranici“.

### 7. Evropský fiskální rámec – šance pro lepší fiskální řízení

Vstupem do Evropské unie zastřešila ČR svá národní pravidla fiskálním rámcem Smlouvy o ES a Paktu stability a růstu, který měla dodržovat ve stejném rozsahu jako další země s přechodnou výjimkou pro přijetí eura. Hlavní povinností státu je vyvarovat se nadměrných deficitů, tj. ani v hospodářské krizi nepřesáhnout referenční hranici 3 % HDP pro vládní deficit a 60 % HDP pro vládní dluh.

Zadlužení ČR bylo v počátcích hospodářské transformace mírné a ač časem vzrostlo, není z pohledu mezinárodního srovnání vysoké. Kvůli nadměrným deficitům byla proti ČR zahájena procedura při nadměrném schodku (EDP)<sup>2</sup> krátce po vstupu do Unie. V červenci 2004 Rada (ve složení ECOFIN) rozhodla o existenci nadměrného schodku a stanovila čtyřleté období na nápravu. Přiznala tím ČR a dalším přístupujícím státům delší období vzhledem k mimo-

řádným okolnostem, protože za normálních okolností ponechávala na nápravu jeden rok. Cílem přijaté fiskální konsolidace bylo snížení schodku veřejných financí udržitelným a důvěryhodným způsobem pod hranici 3 % HDP do roku 2008. (Horizont prvního Konvergenčního programu ČR byl do roku 2007, plánovaná výše fiskálního deficitu pro rok 2008 byla konkretizována až aktualizací Konvergenčního programu ČR z roku 2005.) Rada také doporučila ČR, aby vyšší než rozpočtované příjmy alokovala na snižování deficitu, aby zavedla fiskální cílení, střednědobé výdajové stropy, aby zrychlila penzijní reformu a připravila se na stárnutí obyvatelstva přijetím reformy systému financování zdravotní péče. Fiskální konsolidace měla proběhnout v rozsahu zhruba 3,5 procentního bodu HDP – na příjmové straně s posunem struktury zdanění od přímého k nepřímému, na výdajové straně v omezení převodů a subvencí a v poklesu výdajů veřejného sektoru.

<sup>2</sup> V EDP (excessive deficit procedure) bylo počátkem roku 2007 sedm zemí (kromě ČR také Maďarsko, Polsko, Slovensko, Portugalsko, Itálie a Británie). Pokud by se zrealizovaly fiskální výhledy těchto zemí definované v jejich konvergenčních či stabilizačních programech (2006–2009), zůstaly by v EDP ve střednědobém horizontu jen ČR a Maďarsko. Po přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů v ČR na podzim roku 2007 by ČR neměla v následujících letech překračovat 3% referenční hranici deficitu. V rámci nových členských zemí při přistoupení k EU v květnu 2004 překračovaly deficit referenční hranici Paktu stability a růstu v České republice (deficit 5,3 % HDP), Polsku (deficit 6 % HDP) a Maďarsku (deficit 4,6 % HDP). Přitom fiskální maastrichtský limit je příliš měkkou normou pro fiskální politiku, země musí podle Paktu stability a růstu spět k rozpočtové vyrovnanosti. Pro ČR byla Radou EU stanovena střednědobá „norma“ – strukturální deficit (deficit očištěný o vliv hospodářského cyklu) ve výši 1 % HDP, který by měla dosáhnout nejpozději do roku 2012 a poté směřovat k rozpočtové vyrovnanosti. To však zákon o stabilizaci veřejných financí nezajišťuje a případné hospodářské zpomalení může tento cíl odsunout.

## Box č. 4 » Základní fiskální pravidla EU

### Základní pravidla pro rozpočtovou politiku v zemích EU

- vládní deficit nesmí v nominální hodnotě překročit 3 % HDP
- vládní dluh nesmí překročit 60 % HDP
- fiskální politika by měla být proticyklická
- fiskální politika by měla zaručit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí
- fiskální politika by ve střednědobém horizontu měla zaručit pozici blízko vyrovnaného rozpočtu

Vláda zahájila v roce 2003 reformu veřejných financí,<sup>3</sup> jejímž cílem bylo vedle odstranění deficitních tendencí také zvýšení kvality veřejných financí s důrazem na zvyšování prorůstových výdajů (výdaje na výzkum, vývoj, inovace a infrastrukturu). Penzijní systém řešila pouze parametrickými změnami a analytickou přípravou, stejně jako zdravotní péči. Při koncipování reformy byla přijata zásada, že výdajové úspory budou při snižování deficitu převažovat nad dopady daňových reforem. Měla se soustředit zejména na vyšší efektivnost systému důchodového a nemocenského pojištění (omezila výši nemocenských dávek pro první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti z 50 % na 25 % denního vyměřovacího zákla-

du), na kontrolu růstu mzdových výdajů a na řízení výdajů ostatních kapitol tak, aby růst výdajů centrální vlády nepřesáhl hodnoty definované střednědobým výdajovým rámcem. Výdajové změny měly omezit růst sociálních transferů a vládní spotřeby. Od roku 2004 mělo dojít k efektivnějšímu využívání státní sociální podpory, které nesledovalo primárně rozpočtové úspory, ale zvýšenou motivaci k aktivnímu hledání práce. Zrušil se příspěvek na dopravu, který se ukázal jako neefektivní, snížily se dotace státu do systému stavebního spoření, poklesly výdaje na obranu, došlo k omezení dotací podnikatelským subjektům, omezení provozních výdajů ministerstev a snížení počtu zaměstnanců centrální vlády.

Tabulka č. 13 » Fiskální salda České republiky: původní strategie a skutečný vývoj před přijetím nápravy (v % HDP)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Podle strategie <sup>**</sup> )	-5,3	-4,7	-3,8	-3,3	pod -3,0 <sup>†</sup> )	pod -3,0 <sup>†</sup> )
Podle reality <sup>***</sup> )	-3,0	-3,5	-2,9	-4,0	-3,5	-3,2
Tempo růstu HDP v %	4,4	6,1	6,0	4,9	4,8	4,8

Údaje nezohledňují reformu veřejných financí přijatou na podzim 2007.

<sup>†</sup>) Od roku 2008 se počítalo původně se stálým poklesem schodku směrem k 1 % HDP v roce 2012 a poté k vyrovnanosti.

<sup>\*\*</sup>) Strategie navržená v prvním Konvergenčním programu ČR z května 2004, která byla v červenci 2004 potvrzena Radou ECOFIN jako závazná pro ČR.

<sup>\*\*\*</sup>) Skutečný vývoj fiskálního hospodaření sektoru vlády – od roku 2007 odečet podle Konvergenčního programu ČR z března 2007, tj. před přijetím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, který snížil fiskální deficit pod maastrichtské kritérium (na rok 2008 počítá s 3 % HDP, na rok 2009 s 2,6 % HDP a na rok 2010 s 2,3 % HDP). Podstatnou závadou jsou deficity dosahované navzdory silnému hospodářskému růstu. Do roku 2006 sice nedocházelo k překračování daných limitů, ale snižování bylo často důsledkem jednorázových opatření. Např. v roce 2004 byl legislativní změnou rozpočtových pravidel poprvé umožněn úplný převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů – jednalo se o zhruba 1,1 % HDP, skutečné daňové příjmy přesáhly plánované o 0,4 % HDP a došlo k reklasifikaci státní záruky ve prospěch ČNB (z rozhodnutí Eurostatu) z roku 2004 do roku 1997 ve výši 0,8 % HDP, což přispělo ke snížení deficitu z plánovaných 5,3 % HDP na 3,0 % HDP.

Zdroj: údaje o strategii – Konvergenční program ČR z května 2004, Ministerstvo financí ČR; údaje o realitě 2004 až 2006 – webová stránka Eurostatu, strukturální indikátory; údaje o realitě od roku 2007 a o HDP – Konvergenční program ČR z března 2007, Ministerstvo financí ČR

<sup>3</sup> Viz usnesení vlády ČR ze dne 23. června 2003 č. 624 o *Rozpočtovém výhledu 2003 až 2006: Koncepte reformy veřejných rozpočtů, kterým byly zavedeny principy fiskálního cílení a stanoveny střednědobé výdajové rámce vlády; usnesení vlády ČR ze dne 29. září 2004 č. 928 ke Zprávě o realizaci reformy veřejných financí, která ministru financí nařídila provést analýzu mandatorních výdajů a předložit návrhy na legislativní úpravy vedoucí k jejich snížení (do 31. 3. 2005); usnesení vlády ČR ze dne 29. června 2005 č. 819 ke Zprávě o realizaci reformy veřejných financí. Relativně nízká míra deficitnosti do roku 1998 byla částečně odrazem toho, že v těchto letech docházelo k tvorbě tzv. skrytých (nepřímých) deficitů veřejných rozpočtů prostřednictvím kumulace dluhů zejména v tehdejší Konsolidační bance.*

Reforma byla zpočátku úspěšná, zvláště na příjmové straně, později reformní úsilí zesláblo a s příchodem voleb v roce 2006 se rozplynulo a skončilo přijetím sociálních balíčků (zvýšení porodného, rodičovského příspěvku, dávek péče a zavedení nové dávky tzv. pastelkovného).

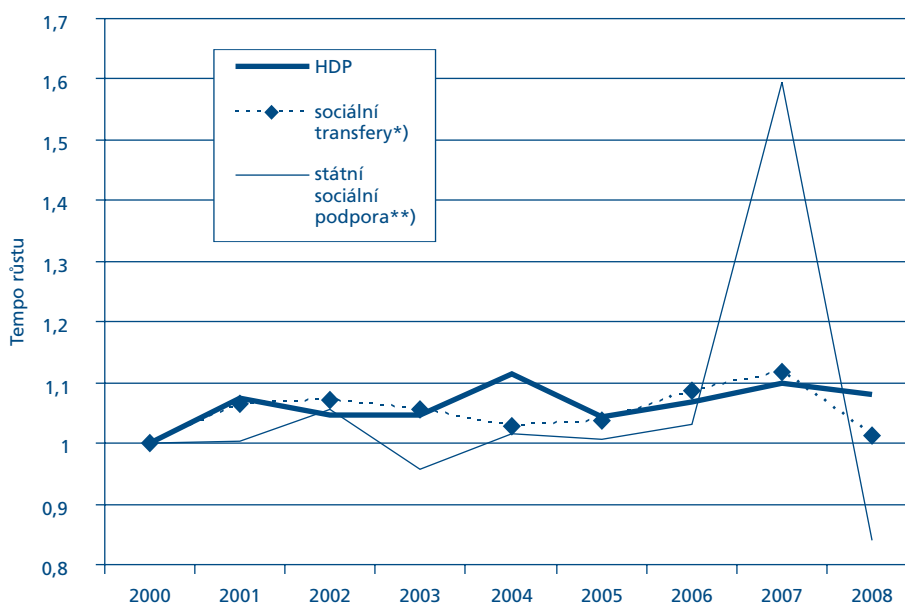
ČR po svém vstupu do EU v roce 2004 zavedla nové institucionální prvky, ale porušovala Pakt stability a růstu nadměrností deficitů. Vláda nedokončila reformu veřejných financí na výdajové straně, vysoké deficity udržovala i v době konjunktury, která byla dokonce silnější než očekávaná, nedodržovala tzv. minimální fiskální úsilí, tj. snižování strukturálního fiskálního deficitu o 0,5 % HDP ročně, překračovala výdajové limity, neužívala vyšší než očekávané příjmy výhradně na úhradu deficitu, ale na další výdaje,

rozpätitě postupovala při snižování výdajů státní právy, pomalu postupovala s reformou penzijního systému a nepatrný posun zaznamenala s reformou systému zdravotní péče.

V Programovém prohlášení vlády z ledna 2007 byl zřetelně deklarován závazek k fiskální konsolidaci, která by se měla „opírat v rozhodující míře o výdajovou stranu prostřednictvím zastavení růstu zejména sociálních výdajů. Vláda vyhláší moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje a zavazuje se snížit podíl mandatorních výdajů na státním rozpočtu do roku 2010 pod 50 % (z 55,7 % rozpočtovaných na rok 2007).“

Ještě počátkem srpna 2007 však nebylo jasno, jak dopadne odsunutá fiskální konsolidace a návrh státního rozpočtu na rok 2008. Při závěrečném schvalo-

**Graf č. 2 »** Tempa růstu HDP, sociálních transferů a státní sociální podpory v České republice (meziroční indexy)



\*) Dávky důchodového pojištění včetně ozbrojených složek, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, ochrana zaměstnanců při insolvenční nezaplacení zaměstnavatele a mandatorní sociální dotace, dávky sociální péče prostřednictvím krajů a obcí, transfery na dávky pomoci v hmotné nouzi a na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, bez aktivní politiky zaměstnanosti

\*\*) V roce 2007 zvýšení dávek s rozpočtovým dopadem zhruba 20 mld. Kč (zvýšení porodného, rodičovského příspěvku, příspěvku na bydlení, dávek péče a zavedení nové dávky tzv. pastelkovného). Pro rok 2008 byly přijaty změny projevující se snížením výše dávek (např. porodného), snížením počtu dávek (zrušení tzv. pastelkovného a ponechání pohřebného pouze pro výjimečné případy), snížením okruhu jejich příjemců (přidavek na dítě, sociální příplatek) a odstraněním automatických valorizačních schémat.

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008

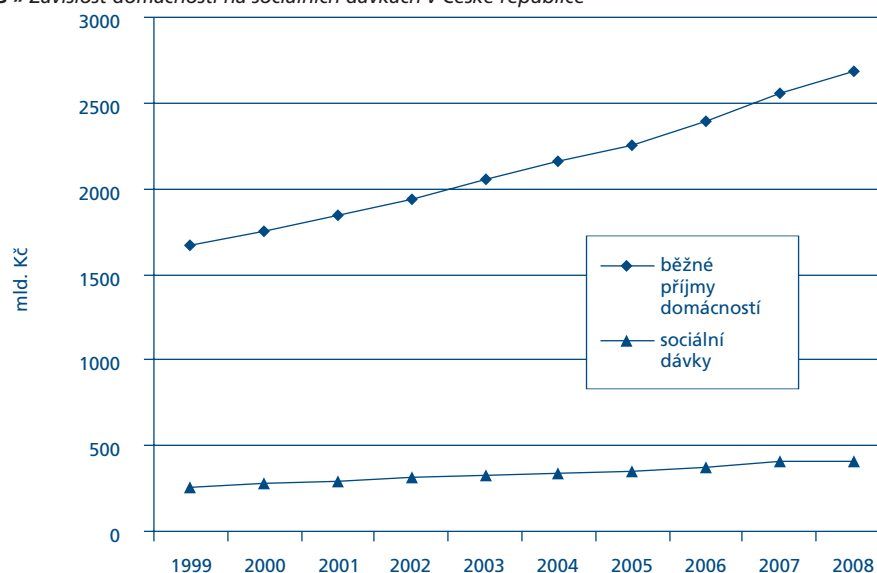
- vaní zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů v Poslanecké sněmovně uvedl předseda vlády Mirek Topolánek, že „*reforma musí přijít v každém případě. Jde jen o to, zda zvolíme maďarskou cestu krvavých škrtů nebo slovenskou cestu ekonomického tygra. Já a vláda volíme první cestu, cestu včasné akce, cestu odpovědnosti, cestu, na které se lidem nelže. Zadlužování země nevyhovuje rodičům s dětmi, nevyhovuje penzistům, nevyhovuje nemocným, nevyhovuje chudým ani bohatým. Nevyhovuje nikomu. Kromě těch, kteří zneužívají systém, kromě černých pasažérů.*“ Vláda poté reformní zákon novelizující téměř 50 dalších zákonů v Poslanecké sněmovně prosadila těsnou většinou hlasů. V sociální oblasti byly přijaty změny projevující se snížením výše dávek (např. u dávky nemocenského pojištění první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti nebude vyplácena žádná, u porodného došlo ke snížení jeho výše), snížením počtu dávek (zrušení tzv. pastelkovného a ponechání pohřebného pouze pro výjimečné případy), snížením okruhu jejich příjemců (přídavek na dítě, sociální příspěvek), odstraněním automatických valorizačních schémat životního a existenčního minima a sociálních transferů s výjimkou důchodů, zpřísněním nárokovosti (u dávek podpory v nezaměstnanosti nevzniká nárok v případě, kdy zaměstnavatel rozvázal pracovní poměr pro zvláště hrubé porušení pracovní kázně) a zpřísněním podmínek u dávek pomoci v hmotné nouzi pro osoby nevyvíjející žádný nebo malé úsilí k získání příjmu vlastní prací (nepracují-li tyto osoby rok a déle, bude jim namísto životního minima vyplácené pouze existenční minimum 2020 Kč měsíčně, přičemž tato úprava se nevztahuje na osoby starší 55 let, osoby částečně invalidní a osoby pečující o dítě mladší 12 let).

ČR se tímto manévrem vrátila na původní strategii fiskální konsolidace, v níž se zavázala, že do roku 2008 skoncuje s nadměrným deficitem. Na poslední chvíli tak zabránila ztrátě věrohodnosti na mezinárodní úrovni, která mohla zhoršit rating ČR a její postavení na finančních trzích a v horším případě ji připravit o čerpání prostředků z Fondu soudružnosti. Na rozdíl od úspěšné švédské fiskální konsolidace, která proběhla v období 1995–1998, však v českém případě nedochází k vyšší participaci bohatých obča-

nů na reformě a k procentnímu snížení celé výdajové strany rozpočtů, ale ke škrtům u vybraných výdajových položek s tím, že zavedením rovné daně z příjmů se odstranila daňová solidarita vysokopříjmové populace a větší část břemene ponese střední třída, protože přechodem na rovnou daňovou sazbu budou zvýhodněny vyšší příjmové kategorie. Sociální transfery poklesly na jejich předchozí výši, snížily se mzdy v rozpočtové sféře a vzhledem k vyšším očekávaným příjmům se zvýšily vládní investice, především do dopravní infrastruktury. Švédská konsolidace naopak probíhala způsobem, který Švédové označili jako preference tzv. cheese-slicing (došlo k paušálnímu snížení výdajů o 11 %) místo tzv. cake-slicing.

Schválení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů s účinností od 1. ledna 2008 je prvním krokem ke stabilizaci veřejných financí, ale nezajišťuje řešení dlouhodobé fiskální udržitelnosti (zásadní reformu důchodového a zdravotního systému) a ani odolnost veřejných financí při eventuálním hospodářském poklesu. Jeho smyslem byl co nejrychlejší návrat k původnímu trendu snižování deficitu veřejných financí, tedy k narovnání závazku ČR ve vztahu k EU. Nové legislativní úpravy v oblasti daní, sociálních dávek a plateb ve zdravotnictví umožnily vládě, aby sestavila pro rok 2008 státní rozpočet, který respektuje termín pro odstranění nadměrného deficitu v roce 2008. Přijatá opatření v oblasti daní (od ledna 2008) zajistí pro rok 2008 zvýšení daňových příjmů celkem o 0,2 % HDP. Projeví se tak převaha výnosů ze zvýšené snížené sazby DPH z 5 % na 9 %, ze zvýšení spotřebních daní (daň z cigaret a tabáku) a ze zavedení ekologických daní (z elektřiny, zemního plynu a pevných paliv) nad propadem daňových výnosů u daně z příjmů fyzických osob (nově zavedena rovná daň – v roce 2008 ve výši 15 % ze superhrubé mzdy), daně z příjmů právnických osob (která se postupně snižuje – v roce 2008 na 21 %) a majetkových daní (rozšíření osvobození u daně dědické a darovací). Úpravy v sociální oblasti spolu se snížením dynamiky mezd a platů v rozpočtové sféře povedou k úsporám v rozsahu 0,8 % HDP.

Graf č. 3 » Závislost domácností na sociálních dávkách v České republice



Pozn.: Roky 2007 a 2008 jsou predikce.

Zdroj: Makroekonomická predikce České republiky, duben 2007, Ministerstvo financí ČR

### 8. Recept na úspěšnou fiskální konsolidaci

V průběhu posledních desetiletí prošly evropské státy několikrát obdobím fiskální konsolidace, kdy se snažily obnovit zdravou fiskální pozici. Posledním výrazným impulsem byla v první polovině devadesátých let nutnost splnění makroekonomických maastrichtských kritérií pro vstup do eurozóny, sledující vytvoření podmínek pro hladké fungování jednotné měny a jednotné měnové politiky. Nynější obezřetné fiskální chování je odrazem úsilí vlád o udržitelné a zdravé fiskální hospodaření a zároveň snahou o splnění ustanovení Paktu stability a růstu, které od členských států EU požaduje, aby si udržovaly střednědobě zdravou rozpočtovou pozici a nepřekračovaly ani ve „špatných časech“ referenční fiskální kritéria s ohledem na rozpočtový dopad stárnutí. Zásadní výzvou pro fiskální politiku je kromě stárnutí obyvatelstva globalizace, která zesiluje v soupeření o konkurenceschopnost prvek daňové konkurence a nutí státy, aby snižovaly přímé daně právnickým osobám a poskytovaly investiční stimuly. Trvalou tendencí je

snaha států o přesměrování příjmově slabších osob na trhy práce, aby nebyly závislé na pobírání sociálních dávek. To implikuje snižování jejich přímé daňové zátěže.

Zkušenosti členských zemí EU ukazují, že země přistupovaly k fiskální konsolidaci většinou ve „špatných časech“, tj. zvláště v období oslabení růstu, vysokých fiskálních deficitů a rostoucí zadluženosti. Země preferovaly pozvolnou konsolidaci (nikoliv radikální, kterou Evropská komise označuje jako „studenu sprchu“), aby se vyvarovaly dalšího zhoršení vlivem prohloubení hospodářského zpomalení. Za politicky citlivé výdaje vlády považovaly dotace, mzdy v sektoru vlády a penze a volily u nich pozvolnější úpravy.

Uskutečněné fiskální konsolidace ukázaly, že největší šanci na úspěch měly země, které založily své fiskální přizpůsobení především na reformě výdajové strany rozpočtů a v menší míře na reformě příjmů, i když v poslední vlně konsolidací řada zemí volila kombinaci obou postupů. Úspěšné reformy se vyznačovaly škrty běžných výdajů, zvláště mezd ve

Tabulka č. 14 » Přehled realizovaných epizod fiskální konsolidace ve vybraných zemích EU<sup>1)</sup>

Země	Studená sprcha	Pozvolná konsolidace	Počet let	V období
Česká republika	2004	-	1	1998–2006
Estonsko	2000, 2003	-	2	1996–2006
Lotyšsko	1996, 2000	2003, 2004, 2005	5	1996–2006
Litva	1998, 1999	-	2	1996–2006
Maďarsko	1999, 2003	-	2	1998–2006
Polsko	2005	-	1	1996–2006
Slovinsko	2002	-	1	2001–2006
Slovensko	1998, 2001, 2003	-	3	1997–2006

<sup>1)</sup> Za konsolidaci je považováno zlepšení cyklicky očištěného primárního fiskálního salda ve výši alespoň 1,5 procentního bodu HDP, které je dosaženo za rok (konsolidace nazvaná „studená sprcha“) nebo během tří následujících let, kdy je v každém jednotlivém roce zlepšení menší než 1,5 procentního bodu HDP a saldo se nezhorší v následném roce o více než 0,5 procentního bodu HDP ve srovnání s předchozím rokem (pozvolná konsolidace).

Zdroj: Evropská komise: Public Finances in EMU – 2007

vládním sektoru (nikoliv snížením investičních výdajů vlády), obecně lepší naději na úspěch mělo snižování výdajů stejným tempem než selektivně určené škrtý u vybraných výdajových položek. Celkově se prostor pro snižování výdajů zmenšuje, protože dlouhodobě se prosazuje tendence snižování míry příjmové redistribuce. Významnou váhu při konsolidaci sehrála platná fiskální pravidla, přičemž silná pravidla, která byla dodržována, měla větší naději na úspěch. Svě slovo měly i rozpočtové procedury a to, zda země zároveň aplikovala účinné strukturální reformy, zvláště na trhu práce a produktů.

Za úspěšně provedenou fiskální konsolidaci považuje Evropská komise (v souladu s definicí uvedenou v publikaci Public Finances in EMU – 2007, Lessons from Successful Fiscal Consolidations, 2007) takovou konsolidaci veřejných rozpočtů, při níž se v tříletém období po jejím ukončení nezhorší cyklicky očištěné primární rozpočtové saldo (jinak označované jako strukturální saldo bez úrokových plateb, tj. celkové příjmy vládního sektoru minus celkové výdaje minus vliv cyklu minus platby za úroky z dluhu) kumulativně o více než 0,75 procentního bodu HDP ve srovnání s hodnotou tohoto ukazatele dosaženou v posledním roce fiskální konsolidace. Jinými slovy, alespoň polovina z výsledku konsolidace musí být udržena tři roky po ukončení konsolidace.

Podle těchto hledisek posuzování fiskálních konsolidací je fiskální konsolidace, k níž ČR položila základy v roce 2003 přijetím reformy veřejných financí a kterou oficiálně přijala Konvergenčním programem ČR z května 2004, posuzovaná pouze jako reálné provedená roční konsolidace (rok 2004), kdy se sledované fiskální saldo snížilo o 2,9 procentního bodu HDP (což přesahuje stanovenou normu 1,5 procentního bodu HDP a vyhovuje tzv. studené sprše), ale v následných třech letech nastalo kumulativní zhoršení v rozsahu 1,1 procentního bodu HDP, což by podle výše uvedené definice neodpovídalo úspěšně provedené fiskální konsolidaci. Je jisté, že takový pohled je možná názorný pro komparace mezi státy, ale nemá valnou vypovídající hodnotu, protože nezohledňuje řadu možností, které ovlivnily konkrétní vývoj (např. změna legislativních pravidel apod.). Vypovídá ale o tom, že země má deficity, nesnižuje je a navíc je má v časech dobré konjunktury.

## 9. Závěr

Teoretikové veřejných financí spolu s mezinárodními organizacemi nabádají vlády k používání selského rozumu při hospodaření s veřejnými zdroji. Třebaže s teoretickými principy lze jen souhlasit, realita se vyvíjí vždy na pozadí konkrétních zájmových propleteností. Získání finanční pomoci z veřejné pokladny,

tj. získání opakujícího se prospěchu na základě pro-  
sazení vhodně nastavených zákonných norem, je  
snem každého dobytele renty. Česká republika je  
stále sociálně vyrovnaným státem s poměrně nízkým  
okruhem osob ohrožených chudobou, přestože míra  
sociální ochrany je ve srovnání s typickým evrop-  
ským „státem blahobytu“ nižší. Řada sociálních vy-  
možeností (např. bezplatné školství) ze současného  
pohledu vypadá spíše jako pozůstatek dob minulých.  
Sociální síť má své tradiční kořeny a neustále se vyví-  
jí. Všeobecně se soudí, že zejména v oblasti nízkop-  
říjmových skupin dochází ke zneužívání sociálních  
dávek, průkazná evidence o míře zneužívání však ne-  
existuje, kontrola efektivnosti vynakládání sociálních  
výdajů je obtížná. Některé dávky jsou testovány příj-  
mově, jiné (pomoc v hmotné nouzi) i majetkově. Ne-  
dodržování podmínek se postihuje, ale obtížně pro-  
kazuje.

Nové reformní úpravy sledují zpřísnění nároků  
na sociální dávky a sociální pomoc, snížení rozsahu  
sociální ochrany, zúžení okruhu jejích příjemců. Sní-  
žují se dávky nemocenského pojištění, odstraňují zá-  
konné indexace sociálních dávek (od ledna 2008 bu-  
dou ze sociálních dávek indexované pouze důchody  
v rozsahu, který stanovuje zákon, tj. zvýšení o růst  
inlace měřené indexem spotřebitelských cen plus  
o třetinu růstu průměrné mzdy).

První adresné doporučení k sociální oblasti ze  
strany evropských institucí přišlo po předání prvního  
Konvergenčního programu ČR v roce 2004, kdy Rada  
EU poukázala na malou ambicióznost fiskální kon-  
solidace při absenci fundamentální reformy sociál-  
ních výdajů a doporučila mimo jiné zaměřit se na re-  
formu důchodového systému a systému financování  
zdravotnictví. Naléhavější bylo následné doporučení  
Rady v roce 2007, které stanovilo, že se ČR odklonila  
od přijaté strategie fiskální konsolidace. Rada EU tr-  
vala na tom, aby ČR splnila původně přijatou strategii  
fiskální konsolidace, a také vyjádřila požadavek, aby  
upravila skladbu výdajů ve směru možného snížení  
podílu mandatorních výdajů. Přijetí zákona o stabili-  
zaci veřejných rozpočtů takový manévr umožnilo,  
ale přijatá opatření neřeší budoucí fiskální udržitel-  
nost. Zásadní reforma důchodového systému i finan-  
cování zdravotní péče je na obzoru a lze předpoklá-

dat, že rodiče, pacienti, důchodci či přestárlé osoby  
se ani v tomto případě nestanou úspěšnými dobyte-  
teli renty.

## LITERATURA

1. Abiad, A., Mody, A.: *Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?* International Monetary Fund, Economic Issues 35, Washington, D. C., 2005
2. Břeská, N., Burdová, E., Vránová, L.: *Státní sociální podpora*. Nakladatelství ANAG, 2007
3. Council of the European Union: *Draft (ECOFIN) Council Conclusions on the Quality of Public Finances*. Brusel, květen 2007
4. Council of the European Union: *Report on the Quality of Public Finance Issues*. Brusel, květen 2007
5. Českomoravská konfederace odborových svazů: *Analýza dopadů reformy veřejných financí stran ODS, KDU-ČSL a SZ*. Sondy, květen 2007
6. European Commission: *Public Finances in EMU - 2007*. Lucemburk, 2007
7. Henriksson, J.: *Ten Lessons about Budget Consolidation*. BRUEGEL Essay and Lecture Series, Brusel, 2007
8. Hejduk, B.: *Vliv lobbyistických skupin na strukturu výdajů veřejných financí*. Sborník příspěvků z konference Fiskální udržitelnost, Centrum pro finance a trhy, Praha, duben 2007
9. Kalouda, F., Mech, J., Povolný, P.: *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing, s. r. o., Praha, 2007
10. Ministerstvo financí ČR: *Zpráva o realizaci reformy veřejných financí*. Praha, červen 2006
11. Ministerstvo financí ČR: *Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2007*. Praha, září 2006
12. Ministerstvo financí ČR: *Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008*. Praha, září 2007
13. Ministerstvo financí ČR: *Návrh státního závěrečného účtu ČR za rok 2006*. Praha, 2007
14. Ministerstvo financí ČR: *Makroekonomická predikce České republiky*. Praha, duben 2007
15. Ministerstvo financí ČR: *Fiskální výhled České republiky*. Praha, duben 2007
16. Ministerstvo financí ČR: *Konvergenční program České republiky (aktualizovaná verze)*. Praha, březen 2007
17. Ministerstvo financí ČR: *Konvergenční program České republiky (aktualizovaná verze)*. Praha, listopad 2007

## ABSTRACT

*The paper focuses on the extent of the welfare state in the Czech Republic which is often described by politicians as generous and misused by its beneficiaries. While the social system may be misused by the low-income workers and there are problems with the long-term fiscal sustainability of pensions and healthcare expenditures, as to the generosity, the statistical data confirm that the social expenditures (in different scope to GDP) are on the average in comparison with the OECD and below the average with the EU. The room for rent-seekers is diminishing with the decreasing expenditures and tax quotas and there are stronger interest groups, such as foreign investors, multinational corporations, or industrial and energetic lobby with more predatory behaviour. Moreover, the government promotes the investment in infrastructure, especially transport, so that the economy would be catching up more quickly with the advanced EU Member States.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*veřejné finance, veřejné rozpočty, vládní sektor, příjmy vládního sektoru, výdaje vládního sektoru, mandatorní výdaje, deficit vládního sektoru, vládní dluh, zájmové skupiny, dobývání renty*

## JEL KLASIFIKACE

*H50, H51, H52, H53, H55, H60*

x

# Globalizace, hospodářský nacionalismus a národní stát

► Ing. Martina Jiránková, Ph.D. » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze<sup>1</sup>

- \* Stať se zabývá problematikou hospodářského nacionalismu v nástinu od jeho počátku v samém základu procesu formování moderních národních států až po jeho proměny v etapě globalizace. Rovněž je diskutována otázka vztahu trhu a státu, resp. otázka vztahu demokracie a státu v etapě globalizace. Jelikož globální ekonomické procesy v realitě probíhají, průběžně vyžívají stále další problémy a vyvstávají nové jevy. Stať si neklade za cíl podat vyčerpávající analýzu, nýbrž chce přispět do diskuse o globalizačních procesech a jejich vlivu na národní státy. Úhel pohledu je ekonomický.

## 1. Vznik moderního národního státu<sup>2</sup>

Moderní stát zvítězil v historii postupně nad jinými celky (městskými státy, ligami měst atd.), neboť jeho forma se v dané době jevila být efektivnější jak ve vztahu dovnitř státu, tak navenek. Prakticky až do této doby zde byla rozmanitá lokální panství ovládaná různými vládci, tato teritoria nebyla přesně územně vymezena, navzájem se prostupovala a de facto byla suverenita sdílena různými úrovněmi autorit (baroni, králové atd.), při současně probíhajících atacích církve ve vztahu k světské moci. Teprve Vestfálský mír v roce 1648 stanovil stát jako subjekt mezinárodních vztahů, jako nejvyšší autoritu ve vztahu dovnitř státu i navenek. Tato dualita funkcí stát ještě více posilovala: stát konsolidoval domácí scénu zda-

něním, zavedením úředního jazyka, ustavením armády, rozvojem národního trhu, definoval politický systém, byl geograficky lokalizován, rozvíjel své vnější vztahy a eliminoval ostatní alternativní formy vládnutí.

V Anglii, již byl Londýn hlavním městem, pak různými způsoby proběhla prvotní akumulace kapitálu, postupně probíhaly revoluční přeměny v zemědělství, průmyslu, finančnictví, politice a dopravě. To vše napomohlo vzniku národního hospodářství, jež Braudel (1999, str. 58) definuje jako „...politický prostor transformovaný státem podle potřeb a proměn materiálního života v koherentní, jednotný ekonomický prostor, jehož aktivity se mohou společně orientovat týmž směrem.“

Anglická buržoazní revoluce, jež měla tento prostor vytvořit, probíhala pozvolna od konce 18. století po celé 19. století a Anglie si postupně podmaňovala další a další trhy, které zpětně táhly její hospodářský boom. Podobné procesy jako v Anglii probíhaly rovněž v Nizozemí, kdy za jeden z raně kapitalistických států jsou považovány Spojené provincie nizozemské, které však byly příliš malé, než aby v té době mohly budovat již ucelené národní hospodářství. Nezdařilo se to ještě ani Francii, která byla rozdělena na dvě části: přímořskou, zasaženou hospodářským rozmachem a udržující cíle obchodní styky se zahraničím, a vnitrozemskou, která byla méně rozvinutá.

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“.

<sup>2</sup> Je třeba zdůraznit, že v ekonomických vědách je pojem národní stát používán nikoliv ve svém původním významu, tj. stát, ve kterém žije jeden národ, jak jej definuje teorie státu a práva, nýbrž ve významu základní definice státu jakožto organizovaného společenství lidí na určitém teritoriu. Je tím zřejmě zdůrazňován územní princip. Pojem „národní“ je pak chápán jako „vztahující se k občanské společnosti“, jež v daném teritoriu, vymezeném státními hranicemi, žije, nikoli k národu. V celém textu se přidržím ekonomického pojetí národního státu.

- Časově tedy spojují různí autoři vznik moderních států s Vestfálským mírem (1648). Postupně pak státy konsolidovaly a upevňovaly moc. Dle *Braudela (1999)* a rovněž i jiných autorů dochází k jejich rozmachu v 2. polovině 18. století, a to po Velké francouzské revoluci, kdy osvícenské hodnoty, zejména nastolení vlády rozumu, vedly k povstání lidu. Boj proti panovníkovi, církvi, šlechtě, tj. boj proti všemu, co omezovalo a svazovalo rozvoj ekonomických aktivit subjektů nové společenské formace – kapitalismu – leží v samotných základech tohoto systému, jehož hlavní hnací silou je konkurenční boj a zisk, resp. jehož základním znakem je expanze. Bylo tomu tak od počátku samého jeho zrodu.

Demokracie zrozená koncem 19. století nemá větší vliv na fungování státu (*Hirst, Thompson, 1996*), avšak současně představuje lepší základ pro řízení státu ve vnímání společnosti.

Filozofické koncepty státu a myšlenkové základy státu však pokládali filozofové již dříve, zhruba od 16. století se ve svých úvahách věnují – v souvislosti s pokračujícím hospodářským a společenským vývojem – definici státu. Anglický filozof John Locke (1632–1704) přišel s teorií společenské smlouvy, ve které se stát zavazuje chránit přirozená práva občana na život, svobodu a majetek a občan se zavazuje, že bude stát ctít, respektovat a financovat (*Klvačová, 2003, str. 10*). Locke dále říká (*Křížkovský, Adamová, 2000, str. 170*), že je „...vlastnictví základním, přirozeným právem...“ a že „...soukromé vlastnictví bylo hlavním důvodem vytvoření státu...“. Jiný anglický filozof T. Hobbes (1588–1689) spojoval vlastnictví až se vznikem státu a viděl v něm jen „...to, co státní moc ponechala jednotlivci“ (*Křížkovský, Adamová, 2000, str. 170*).

### 1.1 Vznik „sociálního státu“

Prakticky až do 20. století se konstituují a posléze rozvíjejí tržní vztahy. S masovou velkovýrobou, průmyslovými podniky a rozvojem byrokracie dochází i k rozvoji moderních států a kapitalismu.

Myšlenkové změny týkající se státu, jeho funkcí a úlohy tvořily paletu názorů, od požadavků na minimální stát, přes konstruování utopií, tj. příkladů nere-

alizovatelných společností, k socialistickému a komunistickému pojetí státu.

Se vznikem kapitalismu vzniká však nutnost vypořádat se i se sociální stránkou systému, vzniká fenomén sociálního státu. Zejména procesy industrializace, migrace zemědělského obyvatelstva do měst, procesy urbanizace, potřeba kvalifikované pracovní síly a vznik vrstvy dělníků vyvolávají snahu o vytváření dělnických stran a jejich radikalizaci (*Večeřa, 1996*). Převratné změny ve výrobě současně narušily i tradiční struktury sociální solidarity jako rodina, církve, cech (*Večeřa, 1996*), jejichž alternativou se stává svou sociální funkcí národní stát. Do poslední čtvrtiny 19. století řadí autoři (*Spieker, 1996, Večeřa, 1996 aj.*) rozvoj sociálního státu do souvislosti s Bismarckovými a von Taffenovými sociálními reformami (systémy sociálního pojištění úrazového, nemocenského, penzijního, v nezaměstnanosti).

V této době především narůstá význam moderních států, budovaných zejména na národním principu, což způsobuje vyšší vnitřní soudržnost a konsensus těchto útvarů, centralizaci vládnoucí moci a rozvoj profesionálního státního aparátu. Dominující úlohu v 19. století ve světové ekonomice měla Anglie, která principem laissez faire vtiskovala koncept liberalismu všem zemím a fakticky tento koncept využívala ke své hospodářské expanzi. Řada státních útvarů se posléze transformuje v demokratické státy, což má za následek rozšiřování občanských práv, volební právo, vznik a formování politických stran, politické uvědomování veřejnosti (*Večeřa, 1996*).

Ve 30. letech 20. století prezident Roosevelt přišel s programem New Deal, který znamenal další posun státu směrem k zasahování do ekonomiky. Po druhé světové válce dochází k největšímu boomu sociálního státu. Státní intervencionismus, sociální politika, sociálně tržní ekonomiky – to vše jsou často skloňované pojmy mající oporu i v teoretických ekonomických základech, jako např. v K. G. Myrdalovi (1898–1987) a J. M. Keynesovi (1883–1946), jednom z hlavních teoretiků státních zásahů do ekonomiky.

Stagnace sociálního státu pak začala po ropných šocích v 70. letech dvacátého století a spolu s dalšími aspekty, historickými, ekonomickými a politickými událostmi, jevy a procesy dochází i k nabourávání,

erozi, krizi, drolení či demontáží „národních“ států v jejich „tradičních“ funkcích a vytvořených schématech.

## 2. Stát a společnost

Společensko hospodářský vývoj si tedy vynutil formování moderního státu jakožto stabilní teritoriálně ukotvené mocenské jednotky s centrální mocí. Filozofové státu se snaží v průběhu vývoje lidské společnosti rovněž vymezit vztah státu a společnosti a určit poměr mezi těmito dvěma společenskými jevy. Od nejstarších dob byly oba tyto jevy vnímány prakticky totožně. První pokus oddělit stát a společnost učinil N. Machiavelli (*Večeřa, 1996*). Hlavní ideou nově se formujících států se však stala Hegelova (1770-1831) teze, že státy se angažují ve sféře veřejné, zatímco společnost ve sféře soukromé. Tím G. W. F. Hegel důsledně oddělil stát (politickou sféru) a společnost (občanskou sféru). Hegel dává větší důležitost v této souvislosti státu, který ochraňuje, dozoruje a kontroluje společnost, reprezentuje ji a vyjadřuje její zájem. Společnost generuje celou řadu norem. V tržních, resp. konzumních společnostech nabývají značně převahy ekonomické normy, které se stávají dominantními. Jak státy postupně upevňovaly svoji moc, politický koncept státu v praxi vytlačoval koncept společnosti. V počátcích sociálního státu prosazuje stát sociální ochranu členů společnosti, posléze však sám vstupuje i do ekonomiky a začíná tak vymezování vztahů stát (jako politická entita) – trh (jako forma organizace společnosti) – občanská společnost (jako kulturně historická entita). Odmítání tohoto státního angažování se v ekonomické sféře je pak vyjádřeno v koncepcích liberalismu, jež rovněž představují vrchol důsledného oddělení státu a společnosti (*Večeřa, 1996*).

## 3. Hospodářský nacionalismus

Podstatným rysem vznikajících států byl důraz na jejich teritoriální integritu a loajalitu ke geografickému prostoru kontrolovanému státem. Veškeré právo a státní regulace se tak vztahovaly k danému území, tradičním symbolem autority státu byla národní

měna. Postupně se formuje tzv. *hospodářský nacionalismus*, tj. *společné sdílení hospodářského prostoru občany jednoho státu*. R. B. Reich (2002) datuje rozšíření této myšlenky do posledních desetiletí 19. století a její plné zakořenění na počátek 20. století. A. Bhaduri (in: *Governing Globalization, 2002*) však poukazuje na její počátky již do doby merkantilistů, tj. do doby 16.-18. století. Ti viděli v obchodu možnost šíření hospodářského nacionalismu, jenž byl komplementární k nacionalismu teritoriálnímu (Bhaduri, in: *Governing Globalization, 2002*). Stejný autor rozlišuje ve vývoji státu dva aspekty nacionalismu:

- nacionalismus jako intelektuální konstrukci, jež v *národních zájmech* zahrnuje rozlišné kulturní, náboženské a sociální hodnoty občanské společnosti,
- ekonomický nacionalismus*, jenž vyplývá z prosazování společenských norem s ekonomickým obsahem.

Poukazuje na skutečnost, že *moderní státy posilovaly tento hospodářský nacionalismus* včetně využití vnějších sil a mezinárodního tržního mechanismu k šíření a rozvoji tohoto hospodářského nacionalismu, což ve svém důsledku v globalizaci vedlo posléze i k oslabování národního státu. Rovněž R. B. Reich (2002) se věnuje pojmu hospodářský nacionalismus. Všíká si skutečnosti, že merkantilismus a imperialismus byly založeny na podmaňování dalších trhů ve jménu absolutistických vládců. Přejít k hospodářskému nacionalismu byl dle *Reicha* spojen s demokracií a splynutím vlastnictví s hospodářským nacionalismem (*srovnej A. Bhaduri, in: Governing Globalization, 2002*). Lze říci, že oba autoři shodně poukazují na převahu *ekonomické stránky nacionalismu, jež splynula postupně s chápáním národních zájmů, což zřejmě vyplývá z dominance tržních hodnot ve společnosti nad ostatními normami*. Tyto tržní hodnoty se stále vehementněji prosazují po celé 20. století. Od určité doby se stát snažil o korekci tohoto stavu, resp. zrovnoprávnění obojích norem, s nástupem globalizace se však dostaly zjevně do popředí hodnoty ekonomické. →

#### 4. Definiční znaky státu a globalizace

Stát je tradičně definován jako organizované společenství lidí, žijících na určitém ohraničeném území, k jehož charakteristickým rysům patří státní aparát, ohraničené území (teritorialita), obyvatelstvo, ozbrojená moc, právní subjektivita a státní suverenita. Je zřejmé, že probíhající procesy globalizace všech stránek života společnosti, tedy včetně stránky ekonomické, definičně stát atakují. Zaměřme nyní pozornost na ty znaky a jejich „posuny“ způsobené globalizací, jež mají vztah k pojmu hospodářský nacionalismus.

*Stát je tradičně definován jako organizované společenství lidí, žijících na určitém ohraničeném území, k jehož charakteristickým rysům patří státní aparát, ohraničené území (teritorialita), obyvatelstvo, ozbrojená moc, právní subjektivita a státní suverenita. Je zřejmé, že probíhající procesy globalizace všech stránek života společnosti, tedy včetně stránky ekonomické, definičně stát atakují.*

##### 4.1 Teritorialita

Pojem suverenity státu byl vždy vymezován pomocí pojmu teritorialita, který stanovoval, že stát vykonává své funkce v rámci určitých hranic, na přesně definovaném teritoriu. Jeden z hlavních atributů globalizace – časoprostorová komprese, resp. *Baumanovo* tvrzení (1999) o osvobození od územního omezení v případě všeho, co se pohybuje rychlostí „blížící se rychlosti elektronického signálu“, však tuto svázanost státu s teritoriem značně relativizuje. Toto „osvobození“, jež se zřejmě týká zejména mezinárodního finančního kapitálu a aktivit nadnárodních společností (dále TNC), způsobilo, že ekonomický prostor se již nerovná prostoru geografickému a diskutován musí být i již definovaný hospodářský nacionalismus jakožto sdílení společného hospodářského osudu lidí žijících na daném teritoriu.

Nejpovrchněji lze spatřovat narušování teritoriality národního státu v té skutečnosti, že se na jedné straně stávají státy z mnoha (např. politických) důvodů rozpadají, na druhé straně účastí v regionálních

seskupeních vznikají nadstátní celky různého obsahu. Tento pohled však není jistě dostatečný. Globalizace představuje zásah do teritoriality suverénního státu ještě v jiném smyslu. Prvním příkladem jsou např. obrovská geografická centra, geografické uzly, megalopolis, jež globalizací kapitalismus postupně stvořil. Tato centra jsou zároveň centry finančního světa, extrémně koncentrují významnou ekonomickou sílu, představují seskupení veškerých právních, finančních a jiných služeb a představují místa přímé transakce se světovou ekonomikou, resp. spolu s globálními trhy zprostředkovávají vztahy mezi národními státy vzájemně a mezi globální ekonomikou a ná-

rodními státy. Jak tato centra nabourávají suverenitu národního státu? *Sassenová* (in: *States and Sovereignty in the Global Economy*, 1999, str. 158–168) uvádí, že tato centra, která výstižně označuje jako „*vysoce specializované institucionální nebo funkcionální oblasti se silnou tendencí ke koncentraci*“ (např. Manhattan), byla denacionalizována, a i když leží na „národním teritoriu“, stala se globálními. Pro úplnost však rovněž dodává, že nastal i jev obrácený a to, co bylo globální, se stalo součástí teritoria národního státu (např. centra administrativní). Kromě již zmíněných geografických uzlů druhou komponentou tohoto nového geografického prostoru dle *Sassenové* je tzv. digitální prostor, neboť firemní činnosti a služby se odehrávají v tomto neuchopitelném místě, jež „*překračuje jak hranice státu, tak institucionálního aparátu ekonomiky*“. Třetí komponentou „*nové geografie*“ je dle *Sassenové* institucionální rámec zahrnující právní režim, pravidla a postupy.

Další oblastí „nabourávání“ teritoriality, kterou je třeba zmínit, je otázka „soutěže regionů“. Je obvyklou praxí v současné době poskytování nejrůznějších

dotací z regionálních rozvojových fondů určitým lokalitám a současně jednotlivé lokality ve státě usilují být stále (např. co do infrastruktury) připraveny pro příchod zahraničního investora. Vytvářejí se tak na území suverénního státu určité relativně uzavřené celky, které zcela jistě nepředstavují rozpad teritoriality v absolutním slova smyslu, nýbrž ve vztahu k pojmu hospodářský nacionalismus ve smyslu abstraktním, tj. ve smyslu ekonomicko-geografickém. Ten samý jev je možné popisovat v některých případech přímých zahraničních investic, kdy přímé zahraniční investice jsou v ekonomice daného státu přítomny, avšak de facto pouze teritoriálně jako jakýsi cizorodý prvek, neboť významná část subdotávek i odbytu jsou uskutečňovány ze a do zahraničí, domácí ekonomiky se téměř „nedotknou“, a to zejména za situace, kdy si stát nevyutí určité procento povinných domácích subdotávek. Tento jev nazývají ekonomové tzv. duální ekonomikou. Dle názoru autorky i toto tvoří jakýsi „abstraktní rozpad“ teritoriality a koresponduje s výše zmíněným názorem Sassenové o denacionalizaci určitých území v rámci státu (srovnej s pojmem hospodářský nacionalismus). Tyto jevy, dnes již poměrně rozšířené, je možné připodobnit k bývalým zvláštním ekonomickým zónám v Číně či některým bezcelním územím v rámci státu. I tyto oblasti požívaly – oproti zbylému teritoriu – odlišných podmínek, jež je de facto ekonomicky deteritorializovaly z dané ekonomiky. Rovněž tak některá offshore území (britské území Jersey, Delaware v USA apod.) jsou místy, jež, ač formálně přináleží některé zemi, se fakticky z ekonomického hlediska z dané ekonomiky vydělila, a to v oblasti daní, infrastruktury, legislativy apod.

K podobnému abstraktnímu „rozrušování teritoriality“ dochází zcela nepochybně v procesech regionalizace světové ekonomiky, které komplementárně doprovázejí procesy globalizace. „Integrace z globálního hlediska vede k propojování a růstu soudržnosti jednotlivých částí světové ekonomiky, z regionálního hlediska přispívá k vytváření těsnějších vazeb mezi několika národními státy“ (Cihelková a kol., 2001, str. 75). Národní stát se v těchto procesech stává součástí širšího regionu, což lze opět abstraktně chápat jako jisté „rozpouštění“ hranic, resp. – v závislosti na

typu integrace – jako postupné splývání s regionem, jež může nabývat celé řady podob, od prostého „zbourání hranic“ pro pohyb zboží až k vytvoření politické unie jakožto nejvyšší formy integrace se společnou vládou, parlamentem či dalšími atributy. Jakkoli je zde uváděn regionalismus jako další faktor deteritorializace státu, valná většina literatury (a autorka stati též) zdůrazňuje především pozitivní stránky tohoto procesu pro národní stát. Jedná se zejména o možné pozitivní působení regionalizace na přetváření legislativního rámce schopného lépe absorbovat procesy globalizace, resp. jim čelit, o posílení významu státu v rámci seskupení vůči okolním zemím, což se odráží v negociačních procesech, o renomé měny, výrobků atd., to vše samozřejmě v závislosti na konkrétních podmínkách daného regionálního seskupení. *De Melo, Pangaraya a Rodrik* ve svých výzkumech (in: *Globalization, Institutions and Social Cohesion, 2001*) např. zdůrazňují přínos regionálního seskupení i v nižším vlivu domácích nátlakových skupin na národní stát apod. Připomeňme zde však kontroverzní názory, jež za procesy regionalizace vidí v pozadí TNC, které mohou takto využívat veškerých výhod volného obchodu v podstatně větším měřítku (Korten, 1999). Na jedné straně tak procesy regionalizace jakoby moderní národní stát vstřebávají, na druhé straně mu dávají nový impuls, znovu oživují některé jeho slábnoucí funkce.

#### 4.2 Obyvatelstvo

Dalším definičním znakem státu je obyvatelstvo. Obyvatelstvo je považováno v současnosti za relativně nejstatičtější faktor, nad kterým je stát schopen vykonávat relativní kontrolu a podléhá vízovým, pasovým a jiným evidenčním povinnostem.

Zdánlivě nejmarkantnějším projevem globalizace (a ztotožněme nyní nepřesně občana s pracovní silou) je staronový jev – migrace pracovní síly, jenž byl silný již v 19. a na počátku 20. století. Národní stát tak na jednu stranu ztrácí domácí pracovní sílu, což může být více či méně žádané (viz brain drain), na druhou stranu je nucen mnohdy čelit pohybům opačným, tj. přílivu imigrantů. To vytváří pro stát celou

- řadu problémů, neboť je nucen čelit ekonomickým, kulturním a sociálním problémům s touto migrací spojeným. Tyto procesy, zprvu okrajové, mohou nabýt postupně velkých rozměrů, jež vyvolávají dosud neřešené problémy (otázky asimilace, společného soužití různých kultur), které mohou atakovat samotné základy politického a společenského systému. Permanentní řešení těchto otázek, vedle aspektů ekonomických s tím spojených, nepochybně rovněž stát rozkolísává.<sup>3</sup> Nelze říci, že by národní stát ztrácel su-

životním stylem, povinnostmi vůči zaměstnavateli, tj. TNC nebo finanční instituci, a její příslušníci staví na odív vzájemné přátelství a společnou identitu (zpravidla vystudovali americké university, hovoří plyně anglicky atp.).

Stejně jako byla nastíněna otázka přítomnosti přímých zahraničních investic, jež de facto zůstávají cizorodým prvkem a tvoří spolu s domácí tzv. duální ekonomiku, z čehož byly vyvozovány závěry o abstraktním „narušení“ teritoriality ve vztahu k pojmu

*Soukromé firmy vždy zaměstnávaly pracovní sílu. Ale v dřívějších etapách byly tyto firmy územně vázané, odváděly daně a tvořily relativně strnulý národní průmysl v národní ekonomice. Globalizace první pojem zrušila (neexistuje národní průmysl, snad jen průmysl na území určité země), druhý pojem (národní ekonomiku) lze snad chápat jako soubor ekonomických aktivit vyvíjených na území daného státu.*

verenitu, co se týče jeho obyvatelstva, rozhodně však globalizace dala občanům nebyvalé možnosti informační, možnosti pohybu a sebeuplatnění, jež narušily dřívější „strnulost“ a místní připoutanost ke státu. Technologická změna výroby však také přinesla ještě jednu fundamentální změnu: řečeno slovy *Baumana* (1999, str. 111, 112), „...jakmile se kapitál ...emancipoval od prostoru, přestal potřebovat migrující pracovní sílu“. Nikoli tedy člověk za hojnosti kapitálu, nýbrž kapitál „dle svého výběru“ přichází za člověkem (pokud ho však vůbec potřebuje).

Charakter globální výroby rovněž způsobil vznik jisté skupiny „kosmopolitních“ občanů, kteří nejsou svázáni s územím (ani sociálními vazbami), ovládají potřebné dovednosti, mají vzdělání a znalosti, jsou dostatečně flexibilní. Tato vrstva jistě určitým způsobem narušuje naše tradiční představy o státu a občanství. Tato skupina lidí je nazývána globální elitou, jež se vyznačuje nadnárodní loajalitou, kosmopolitním

hospodářským nacionalismem, položme si stejnou otázku ohledně domácí pracovní síly pracující v těchto pobočkách obřích TNC. Stát opět jistě nad těmito lidmi neztrácí suverenitu jako nad občany, ale co se týče občana v chápání pracovní síly, resp. lidského kapitálu, je to již diskutabilnější. Člověk takto dává své schopnosti a dovednosti do služeb nadnárodní firmy a tyto pak mohou, materializované ve zboží a službách, zcela opouštět národní území. Tyto úvahy jsou relevantní zejména v té souvislosti, že dosud hlavní tíhu přípravy této pracovní síly, co se týče vzdělání, rozvoje schopností a dovedností, nese prozatím většinou stát. Je třeba zde připomenout pohled *R. B. Reicha*, který toto tvrzení autorky odmítá. Dle jeho názoru, ať přijde do země třeba „cizí“ kapitál, stejně největší část hodnoty si nadále přisvojují občané dané země, v jejichž hlavách řešení problémů vzniká. Autorka si nepochybně uvědomuje veškerá pozitiva přítomnosti zahraničního kapitálu v domácí

<sup>3</sup> Z. Brzezinski se např. zamýšlí nad tím, nakolik migrace a stárnutí obyvatelstva ovlivní nacionální citění hostitelských zemí a zajišťování jejich národní bezpečnosti. Na americké zkušenosti ukazuje možnost předcházení event. střetu zájmů různých etnik v ideji sdílení společné budoucnosti. Rovněž tak uvažuje nad smysluplností zavedení společných norem, které by uspořádaly v současné době libovolné a nedůsledně zacházení s přistěhovanci v různých zemích.

ekonomice i možnou případnou námitku, že soukromé firmy vždy zaměstnávaly pracovní sílu. Ale v dřívějších etapách byly tyto firmy územně vázané, odváděly daně a tvořily relativně strnulý národní průmysl v národní ekonomice. Globalizace první pojem zrušila (neexistuje národní průmysl, snad jen průmysl na území určité země), druhý pojem (národní ekonomiku) lze snad chápat jako soubor ekonomických aktivit vyvíjených na území daného státu. Ke stejnému jevu však dochází i v obráceném směru. Pobočky domácích TNC v zahraničí mohou stejným způsobem získávat výsledky ekonomické činnosti obyvatel jiné země (relevantní v těchto úvahách jsou zřejmě návrhy v EU stanovit „zemi původu“ občana, tj. zemi, kde nabyt největší díl veřejného vzdělání).

hrují „tvrdé“ právo, avšak rostoucí význam má v mezinárodních vztazích i právo „měkké“, představované dobrovolně dodržovanými a respektovanými ujednáními (např. mezinárodní arbitrážní rozhodnutí, dobrovolně přijímané mezinárodní účetní standardy apod.). Obecně se má za to, že význam práva narůstá v souvislosti s budováním institucionálních rámců. Národní právo je aplikovatelné na fyzické či právnické osoby v rámci hranic daného státu, což dostačovalo, pokud se ekonomický prostor rovnal prostoru geografickému. V globalizaci však tento ekonomický prostor geografický prostor přesahuje, avšak právní řád v hranicích zůstává a na některé ekonomické procesy vždy nedosáhne (např. praktiky TNC při tzv. daňové optimalizaci, finanční transakce

*Národní právo je aplikovatelné na fyzické či právnické osoby v rámci hranic daného státu, což dostačovalo, pokud se ekonomický prostor rovnal prostoru geografickému. V globalizaci však tento ekonomický prostor geografický prostor přesahuje, avšak právní řád v hranicích zůstává a na některé ekonomické procesy vždy nedosáhne.*

Znejistění tradičního pojmu obyvatelstvo souvisí, jak již bylo řečeno, se znejistěním v pojmech národní průmysl, národní ekonomika i vlastnictví (v případě akciově rozptýleného kapitálu). Elegantní řešení podává zmíněný R. B. Reich (2002), který za jedině, co bude vymezeno státními hranicemi, považuje kvalifikaci a znalosti občanů, jež jsou ze státního území neodejmutelné.

#### 4.3 Právní subjektivita

Právní subjektivita je definována jako způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích. Touto právní subjektivitou národní státy vládnou, státy jsou nadále hlavním subjektem v tvorbě legislativy, pokud se samy – v rámci určitých integračních seskupení – části této suverenity v určitých oblastech nevzdaly a nepředaly ji na nadstátní orgán, který vystupuje jako subjekt za celé seskupení. Tyto transnárodní právní režimy, které obsazují domácí právní pole, za-

v offshore územích apod.). Rovněž rostoucí význam nehmotných aktiv v procesu výroby v éře globalizace, resp. charakter této výroby vedou k faktické neschopnosti státu toto vlastnictví uchránit (viz např. spill-over efekt, počítačové pirátství apod.).

#### 5. Dvě stránky nacionalismu a globalizace

Jak ukázala předchozí část, globalizační procesy vyplývající z technologické změny výroby podstatně atakují teritoriální integritu státu, jakož i „ekonomickou“ loajalitu obyvatelstva k jeho geografickému prostoru. Stejně tak je možno konstatovat, že snad nikdy nepanovala vyšší dominance tržních hodnot oproti ostatním společenským normám (viz výše zmíněné dva aspekty nacionalismu) než v globalizaci, jež přirozeně i nyní splývají s chápáním národních zájmů. Zatímco však globalizační procesy mají základem ve vědeckotechnickém pokroku lze považovat za objektivní, otázka vztahu státu a společnosti je

- zřejmě poněkud složitější a vždy ve vývoji byla výsledkem jejich momentálního poměru sil a úsilí státu o prosazení i ostatních společenských hodnot oproti hodnotám ekonomickým.

Tak, jak tržní hodnoty v minulosti postupně nabývaly na dominanci, tak také státy již od dob merkantilistů vždy uplatňovaly takový přístup vůči zahraničí, jenž vyhovoval rozvoji domácího trhu a národního hospodářství. Lze rovněž v ekonomických dějinách vysledovat ten fakt, že země, která má ve své době ve světě dominantní postavení (Anglie v 19. století, USA ve 20. století až dodnes), prosazuje liberální vnější hospodářskou politiku, jež se stává nástrojem hospodářské expanze, zatímco méně vyspělé země uplatňují politiku protekcionistickou k ochraně svých národních hospodářství. Jsou tak patrné, zejména v Anglii, ve 2. polovině 19. století až do první světové války liberalizační přístupy států k zahraničně obchodní politice s jistým odklonem k protekcionismu Německa a USA v 80. letech 19. století. Tytéž protekcionistické zahraničně obchodní politiky pak převládly v období dvou světových válek ve století dvacátém. Od 30. let 20. století, kdy se v hospodářských politikách zemí prosazují keynesiánské nástroje makroekonomického usměrňování národního hospodářství, až do 70. let 20. století, tj. do nástupu liberalizace pohybu kapitálu, byl stát relativně schopen plnit své „tradiční“ sociálně ekonomické funkce a vyrovnávat tak situace, kdy docházelo k neefektivnosti, nerovnosti či nestabilitě trhu, to vše ve prospěch občanské společnosti. Reguloval monopoly, napravoval tržní selhání, poskytoval veřejné statky, vyrovnával sociální nespravedlnosti redistribucí důchodů a prováděl stabilizační makroekonomickou politiku v duchu keynesiánského usměrňování relativně uzavřené národní ekonomiky. Z mnoha důvodů však stát postupně není schopen řadu svých „tradičních“ funkcí vykonávat a období od 80. let 20. století je označováno jako krize sociálního státu (Večeřa, 1996). Po státu jsou totiž nadále požadovány jeho „tradiční“ funkce, avšak ve zcela nových podmínkách. Silné ekonomické subjekty, schopné státu svou ekonomickou silou „konkurovat“ (TNC, mezinárodní finanční trhy, silné státy, regionální seskupení, zájmové skupiny apod.), jsou schopny si na státu vynu-

tit řadu výhod a ústupků (např. investiční pobídky, daňové úlevy kapitálu), které státu objektivně „ubírají“ disponibilní prostředky pro zajištění jeho (také) sociální funkce ve prospěch těchto subjektů. Probíhající demontáž stávajících sociálních systémů v národních státech je do jisté míry chápána jako určitá „objektivní nutnost“. Probíhající liberalizační procesy, lákání investorů, jakož i další faktory v současnosti vedou k nivelizaci, resp. k tlaku na snižování sociálních systémů a státy s nízkými sociálními systémy mají takto konkurenční výhodu. Pojem „krize sociálního státu“ je však možno nazírat i jako uměle postulovaný ze strany ekonomicky silných subjektů, resp. jako „nástroj“ demontáže sociálních států s cílem zesílení expanze ekonomicky silných subjektů a vychýlení relativní rovnováhy mezi ekonomickými a sociálními, kulturními a ostatními hodnotami společnosti ve prospěch ekonomických (současně s tím, jak stát není již objektivně schopen některé své funkce plnit, nastupuje do uvolněného prostoru občanský sektor, resp. občanská společnost a v některých funkcích doplňuje, či přímo nahrazuje národní stát – péče o lidi v nouzi, ochrana zájmů společenských minorit apod.).

Stát je tak na jedné straně redukován ve své politické, ekonomické a právní legitimitě, na druhé straně tam, kde slouží zájmům obchodu, financí a investic (Bhaduri, in: *Governing Globalization*, 2002), je zesilován. Toto lze spatřovat např. v relativním posilování významu národních institucí souvisejících s globální ekonomikou (váha ministerstva financí, snahy o maximální nezávislost centrální banky atp.) či v případě uzavírání smluv na úrovni mezinárodních organizací k usnadňování mezinárodního obchodu, investování či ochraně duševního vlastnictví. Jak uvádí Klvačová (2005), nachází se dnes stát v rozporuplném postavení: stát je dnes jednak tvůrce pravidel hospodářské soutěže, avšak současně je i v pozici účastníka soutěže o přízeň TNC, finančního kapitálu atp., jimž se snaží vyjít všemožně vstříc, ať už v podobě samotných – pro ně výhodných – pravidel či kvalitní infrastruktury a pro podnikání příznivého (tj. minimálně regulovaného) prostředí. Silné ekonomické subjekty takto samy vlastně působí na tvorbu hospodářské politiky a vnutily státu de facto úlohu spo-

lupodnikatele. „Tradiční“ funkce národního státu, tj. ochrana slabších členů společnosti, resp. obhajoba ostatních hodnot společnosti, pozvolna přechází v opak: v ochranu silných, ekonomicky mocných.

#### 6. Narušení dvou vazeb

Jak bylo již na konkrétních příkladech ukázáno, je v globalizačních procesech *narušena vazba mezi teritoriem*, jež národní stát zaujímá a jež je přesně vymezeno státními hranicemi, a *faktickým ekonomickým prostorem národního státu*. Hospodářský nacionalismus se viklá, neboť *produkty* vyrobené na tomto teritoriu již nejsou národní, stejně tak *technologie*, podniky na daném území rovněž nelze označit za národní, rozplést klubko vlastnických vztahů je mnohdy velmi obtížné, obráceně však také národní bohatství může ležet za hranicemi země. Ani *průmysl* na území

*Podstatným jevem, který přinesla globalizace, je narušení vazby mezi demokracií, připoutanou k určitému státně ukotvenému celku, a faktickou ekonomickou mocí, jež opustila toto teritorium.*

daného státu nelze označit za národní a totéž lze říci o celé *ekonomice*. Dosavadní chápání ekonomické funkce státu, resp. jeho pojetí vychází z „tradičních“ pohledů tak, jak existovaly v etapách „před globalizací“. Současné manifestující se podoby změněné, resp. slábnoucí „tradiční“ úlohy národních států jsou chápány jako „poruchy“ tohoto státu, nikoliv jako výraz neadekvátnosti stávající úlohy a postavení národního státu v radikálně proměněných podmínkách v globalizačních ekonomických procesech. Narušení vazby mezi geografickým a ekonomickým prostorem vyvolává nutnost *redefinice úlohy národních států*.

Druhým podstatným jevem, který přinesla globalizace, je *narušení vazby mezi demokracií*, připoutanou k určitému státně ukotvenému celku, a *faktickou ekonomickou mocí*, jež opustila toto teritorium. Demokracie, jež v určitých společensko historických podmínkách, v podmínkách tradičního hospodářského nacionalismu, mohla kvalitně fungovat v rámci národního státu, kdy event. napětí mezi trhem a de-

mokracií vyrovnával stát svými zásahy, již nemůže uspokojivě fungovat – ve stávající podobě – v podmínkách celosvětového trhu. *Demokracie a trh se již netýkají téhož geografického procesu*. Je třeba najít řešení, jak spojit globální trh a národně státní ukotvení demokratických společností.

#### 7. Pozitivní hospodářský nacionalismus a globální řízení

Tím, jak stát z objektivních či subjektivních příčin relativně ztrácí manévrovací prostor a svou politickou, ekonomickou či právní legitimitu, resp. je oslabován ve svých „tradičních“ sociálně ekonomických funkcích, vyvstává řada otázek, již výše naznačených v textu. Jak vymežit postavení národního státu v globalizovaném světě? Jak redefinovat jeho funkce? Jak vymežit jeho ekonomickou úlohu?

V současnosti převažují tendence, jež státu v oblasti usměrňování ekonomických procesů určují úkol *vymezení vlastnických práv a vytváření institucionálního rámce*. Tzv. nové teorie endogenního růstu považují institucionální rámec spolu s dalšími faktory (daňové podněty, investice do lidského kapitálu a do infrastruktury, snížení rozpočtového deficitu, odstranění nadbytečné regulace ekonomických vlastnictví) za přímo endogenní faktor vedoucí k ekonomickému růstu. Keynesiánská stimulace agregátní poptávky, odpovídající předpokladu uzavřené ekonomiky, jež není v realitě splněn, jakož i přerozdělovací procesy jsou marginalizovány. Prosazování subjektů, jež v globalizované ekonomice aspirují na normotvornou funkci vedle národního státu a fakticky se podílejí na moci a vládnutí (mezinárodní finanční trhy, TNC, ekonomicky silné země atp.), vede postupně k snahám o vytváření *globálního institucionálního rámce*, který by měl zajistit vyšší předvídatelnost a „řiditelnost“ ekonomických procesů.

- K výše zmíněným otázkám rovněž uvádím některé názory z literatury. Obecně v názorech řady autorů panuje shoda, že suverenita národních států je tím větší a úplnější, čím větší je jejich ekonomická vyspělost vtělená do technologických inovací. Čím méně stát tuto podmínku splňuje, tím více je nucen svou suverenitu omezovat, méně (vliv TNC, mezinárodních finančních trhů...) či více dobrovolně (účast v regionálních integracích). Podobně se různí autoři shodují v názoru, že čím je stát vyspělejší, tím více je schopen z globalizace získat. Někteří se přiklánějí k názoru, že je to hra s nulovým součtem, tj. co bohatší státy z tohoto procesu získávají, o to více chudší státy chudnou, jiní se přiklánějí spíše k synergickému efektu, tj. že za určitých podmínek mohou státy z globalizace profitovat všechny.

V teorii i v praktických krocích se objevuje se stále naléhavější nutností snaha řídit stávající globální ekonomické procesy v globálním měřítku. Je to zdůvodňováno tím, že trh exkomunikuje slabé, nenadáné, neschopné a korekce tohoto vyloučení tradičně provádějí stát. V globalizaci dochází k marginalizaci nejen lidí, ale i celých států. Proto je nutné globální řízení, aby se vytvořil určitý prostor pro stát, přičemž současně jedinými subjekty, které mohou tato pravidla utvořit, jsou národní státy. *E. U. von Weizsäcker (2004)*, poslanec německého parlamentu a bývalý rektor univerzity v Kasselu, nevidí možnost, že by národní státy opětovně posílily, nýbrž vyjadřuje nutnost spojení národních států, aby vyvinuly a prosadily mezinárodní pravidla. *Brzezinski (1999)* vidí budoucí možný odkaz USA v převzetí odpovědnosti za vytvoření fungující struktury globální spolupráce, jež by navazovala na již existující síť globálních spojení mimo tradiční stát, jejíž nitky tvoří mnohonárodní sdružení nevládních (státních i nadstátních) organizací, vědecké komunity, to vše posílené celosvětovou komunikační sítí internetu. Nositel Nobelovy ceny *J. E. Stiglitz*, jakkoli kritický ke stávajícím institucím, věří v možnost, že globalizace by mohla být ku prospěchu všech a hovoří o „*globalizaci s lidskou tvář*“ (2003, str. 391). Domnívá se, že by měly v současnosti vzniknout dvě větve reform: jedna po linii národních států, tj. odstraňování negativních ekonomických jevů, jež je proveditelné státem (odstraňo-

vání protekcionistických bariér, daňových rájů, nastolení efektivních vlád, kvalitního soudnictví, odstranění korupce apod.), a druhá větev představovaná rozhodnutími přijatými za účasti všech národů, tedy multilaterálně, při vyváženosti všech zájmů. Má-li být globalizace demokratická a má-li fungovat, musejí zde být celosvětové veřejné instituce, jež vytvoří systém „*globální správy*“. Světový finančník *G. Soros* se tak domnívá, že rušení národních států není ani reálné, ani žádoucí, nevolá po globálním státě, ale tam, kde společné zájmy přesahují národní hranice, musí být národní suverenita podřízena mezinárodnímu právu a mezinárodním institucím. Navrhuje vytvořit Alianci otevřené společnosti, tj. takové společnosti, která by pomocí „*sociálního inženýrství postupných kroků*“ (2001, str. 331) napravovala nedostatky systému, přičemž by zároveň obsahovala sebenápravný mechanismus, kdy „...každý krok vpřed znamená jistou nerovnováhu, jež se dá vyrovnat jen dalším krokem vpřed“ (2001, str. 357).

Americký ekonom *R. B. Reich (2002)* se domnívá, že jediným, co zůstává sevrěno státními hranicemi, jsou a budou *kvalifikace a znalosti občanů*. Prvořadým zájmem nově definovaného státu by měly být *investice do lidského kapitálu*, zvyšování veřejných výdajů a pobízení veřejného subvencování firem, jež svou činností vytvářejí vysokou přidanou hodnotu. To nazývá *pozitivním hospodářským nacionalismem*. Dle *Reicha (2002, str. 455)* by společnost měla nově definovat, „*kdo jsme, proč jsme se spojili a co dlužíme sobě navzájem i ostatním obyvatelům světa*“. Bude-li probíhat stávající mezinárodní dělba práce bez takového zasahování, dojde k prohlubování nerovnováhy mezi vyspělými a rozvojovými státy.

## LITERATURA

1. Bauman, Z. (1999): *Globalizace. Důsledky pro člověka*. 1. vydání. Praha, Mladá fronta, 1999. ISBN 80-204-0817-7
2. Braudel, F. (1999): *Dynamika kapitalismu*. 1. vydání. Praha, Argo, 1999. ISBN 80-7203-193-7
3. Brzezinski, Z. (1999): *Velká šachovnice: K čemu zavazuje Ameriku její globální převaha*. 1. vydání. Praha, Mladá fronta, 1999. ISBN 80-204-0764-2
4. Brzezinski, Z. (2004): *Volba: Globální nadvláda nebo globální vedení*. 1. vydání. Praha, Mladá fronta, 2004. ISBN 80-204-1179-8
5. Cihelková, E., Křížková, J., Kunešová, H., Martinčík, D. (2001): *Světová ekonomika: Nové jevy a perspektivy*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2001. ISBN 80-7179-311-6
6. Hirst, P., Thompson, G. (1996): *Globalization in Question*. 1st edition. Cambridge, Polity Press, 1996. ISBN 0-7456-1245-8
7. *Globalization and the Nation State*. Edited by Frans Buelens. Edward Edgar Publishing. 1st edition. Cheltenham 2000. ISBN 184 064 2025
8. *Globalization, Institutions and Social Cohesion*. Edited by Maurizio Franzini, Felice R. Pizzuti. 1st edition. Berlin, Springer-Verlag 2001. ISBN 3-540-67741-0
9. *Governing Globalization*. Edited by Deepak Nayyar. 1st edition. New York, Oxford University Press, 2002. ISBN 0-19-925404-4
10. Klvačová, E. (2005): *Fenomén globalizace a soupeření států a regionů v disciplíně konkurence schopnost*. Scientia et Societas, ročník 1 (2005), číslo 1, s. 17-38. ISSN 1801-7118
11. Klvačová, E. (2003): *Vstup České republiky do EU: Oslabení nebo posílení role státu?* 1. vydání. Praha, Professional Publishing, 2003. ISBN 80-86419-55-X
12. Korten, D. C. (1999): *The Post-Corporate World: Life after Capitalism*. 1st edition. San Francisco, Berrett-Kohler Publisher, 1999. ISBN 188-7208-038
13. Křížkovský, L., Adamová, K. (2000): *Dějiny myšlení o státě*. 1. vydání. Praha, Aspi, 2000. ISBN 80-86395-08-1
14. Reich, R. B. (2002): *Dílo národů: Příprava na kapitalismus 21. století*. 2. vydání. Praha, Prostor, 2002. ISBN 80-7260-064-8
15. Schwartz, H. M.: *States versus Markets: The Emergence of a Global Economy*. 2nd edition. Macmillan Press. London 2000. ISBN 0-333-80263-2
16. Soros, G. (2001): *Otvorená spoločnosť: Reformovanie globálneho kapitalizmu*. 1. vydání. Bratislava, Kalligram, 2001. ISBN 80-7149-408-9
17. Spieker, M. (1996): *Sociální stát a jeho krize*. 1. vydání. Praha, Křesťanská akademie, 1996. ISBN 80-85795-26-4
18. *States and Sovereignty in the Global Economy*. Edited by David A. Smith, Dorothy J. Solinger and Steven C. Topik. 1st edition. New York, Routledge, 1999. ISBN 0-415-20120-9
19. *States in the Global Economy*. Edited by Linda Weiss. 1st edition. Cambridge University Press. Cambridge 2003. ISBN 0 521 525 381
20. Stiglitz, J. E. (2003): *Jiná cesta k trhu: Hledání alternativy k současné podobě globalizace*. 1. vydání. Praha, Prostor, 2003. ISBN 80-7260-095-8
21. *The Handbook of Globalization*. Edited by Jonathan Michie. 1st edition. Edward Elgar. Cheltenham 2003. ISBN 1843762218
22. *The New Political Economy of Globalization: Volume II*. Edited by Richard Higgott and Anthony Payne. 1st edition. Elgar Reference Collection. Cheltenham 2000. ISBN 1840640561

- 23. *The Political Economy of Globalization*. Edited by Ngaire Woods. 1st edition. Palgrave. New York 2000. ISBN 0-333-77645-3
- 24. Večeřa, M. (1996): *Sociální stát: Východiska a přístupy*. 2. upravené vydání. Praha, Sociologické nakladatelství, 1996. ISBN 80-85850-16-8
- 25. Weizsäcker, E. U. (2004): *Planeta země v ohrožení*. Xantypa, ročník (2004), číslo 10, s. 50-52

## ABSTRAKT

Článek se zabývá problematikou hospodářského nacionalismu od jeho počátku v samém základu procesu formování moderních národních států až po jeho proměny v etapě globalizace. Rozebírá ataky na definiční znaky státu - teritorialitu, obyvatelstvo a právní subjektivitu - v etapě globalizace. Zkoumá dvě stránky nacionalismu a všímá si dominance tržních hodnot s konsekvencemi pro národní stát. Rovněž je diskutována otázka vztahu trhu a státu, jakož i otázka vztahu demokracie a státu v etapě globalizace, plynoucí z odlišnosti ekonomického a geografického prostoru. Jako východisko jsou akcentovány návrhy na globální řízení a pozitivní hospodářský nacionalismus.

## KLÍČOVÁ SLOVA

*národní stát, ekonomický nacionalismus, globalizace, demokracie, globální řízení*

## JEL KLASIFIKACE

*F02, F15, F21, F22, F23*

## ABSTRACT

*The article is discussing the problem of the modern nation state issue. At the time of state's form which was the most effective form of society organisation, through state interferences up to the traditional social economic functions of the state transformation in the period of globalization. The article is defining the relation of the state to the society and the phenomenon of the economic nationalism. The article is also discussing dangers of deterministic state signs (territoriality, inhabitants and legal subjectivity) in coincidence with phenomenon of the economic nationalism in the period of globalization. The article is analyzing two sides of nationalism and discussing the dominant role of market values with consequence to the nation state. It is also discussed the question of market and state relationship as well as the relationship question of democracy and state in the period of globalization, caused due to the economic and geographic space differences. Proposals to the global control and the positive economic nationalism are emphasized as the solution.*

## KEY WORDS

*nation state, economic nationalism, globalization, democracy, global governance*

## JEL CLASSIFICATION

*F02, F15, F21, F22, F23*

x

## Dopad nejistoty do hodnocení PPP projektů

► prof. Ing. Eva Kislingerová, CSc., Ing. Patrik Sieber, Ph.D. » Katedra podnikové ekonomiky, Vysoká škola ekonomická v Praze<sup>1</sup>

- \* Veřejně prospěšné projekty stále vyvolávají zájem jak veřejného, tak privátního sektoru. Kvalitní metodický rámec pro hodnocení PPP projektů, postavený na axiomech vyplývajících ze světového teoretického hlavního proudu, považujeme za nezbytnou podmínku další kvalitativní progresu odborné i širší společenské diskuse, jakož i za podmínku kvalitní praktické aplikace v projektovém plánování a rozhodování. Proto cítíme jako autoři tohoto článku potřebu se k danému tématu již po několikáté vyjádřit. Vycházíme zde z přesvědčení, že způsob zajištění určité služby (či statku) v ekonomice prostřednictvím PPP je z podstaty věci jednou z relevantních alternativ, která však, pokud má být přijata, musí vycházet z ekonomického hodnocení jako ta nejlepší jak proti nulové variantě, tak proti alternativě plně veřejného („tradičního“) či plně privátního uspořádání, ale samozřejmě i proti ostatním projektům a alternativám libovolného uspořádání. Proti takovému předpokladu asi málokdo zaujme odmítavý postoj, nicméně již nepanuje jednoznačná shoda na tom, jak dané hodnocení provést a co je tou správnou „mírou“ hodnoty. Tento problém je samozřejmě natolik komplexní, že je vhodným tématem na učebnice, skripta a řadu vědeckých publikací. Není proto ambicí tohoto článku popsat všechny aspekty a dílčí kroky hodnocení a související problémy. K některým základním problémům a vymezením jsme se již vyjádřili ve svých dřívějších příspěvcích<sup>2</sup>.

**Tématem, jehož úvodní analýza by měla naplnovat hlavní sdělení tohoto příspěvku, je vliv nejistoty o budoucích důsledcích dnešních rozhod-**

**nutí na hodnotu PPP projektového designu.** Často se při přípravě PPP varianty argumentuje tím, že kromě nákladových úspor a zkvalitnění služby (případně zvýšení dostupnosti služby) přinese toto uspořádání založené na kontraktu mezi veřejným a privátním subjektem jako jeden z benefitů i změnu rizikovitosti projektu. Implicitně předpokládáme, že k takové změně skutečně může docházet, ale stále nám zbývá řada otázek. Na koho dané riziko dopadá, jak dané riziko měřit a za jakých okolností má dané riziko hodnotu, pro koho, jak velkou a jak ovlivní finální investiční rozhodnutí? Z uvedených otázek lze vyvodit cíl tohoto příspěvku. Tím je **na základě vymezených metodických a teoretických předpokladů o celkovém přístupu k hodnocení projektu a pojetí rizika poskytnout základní analýzu vlivu nejistoty (rizika) na hodnotu PPP projektu zvláště z hlediska veřejného a privátního partnera.**

Vzhledem k přirozenému omezení plynoucímu z povahy textu zmíníme při vymezení východisek jen (podle našeho názoru) nejdůležitější teze a současně předpokládáme určitou základní orientaci čtenáře v problematice a finanční a ekonomické terminologii. Současně vždy existuje určitá řada předpokladů, která není explicitně vyjádřena, a přitom je v dané úvaze s jejich naplněním implicitně uvažováno. Naší snahou bylo proto v určitých pasážích zmírnit tento nezbytný nedostatek odkazy na literaturu, která obsahuje rozšířený výklad souvisejících problémů.

<sup>1</sup> Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumného záměru MSM 6138439905 „Nová teorie ekonomiky a managementu organizací a jejich adaptační procesy“ a dále za podpory společnosti Škoda Auto, a. s.

<sup>2</sup> Viz např. [6], [5], pro teoretický úvod.

- 1. *Vybraná teoretická a metodická východiska – obecné předpoklady*

### 1.1 Základní otázky hodnocení PPP projektů

Prvním krokem našeho rozboru je vymezení problému, k jehož řešení má metodické doporučení přispět<sup>3</sup>. Je-li základním smyslem činnosti veřejného subjektu maximalizace blahobytu společnosti (social welfare, well being) a smyslem privátního subjektu maximalizace hodnoty pro vlastníka (shareholder value), lze dekomponovat problém investičního rozhodování v případě PPP projektů na několik základních otázek.

*Jestliže má veřejný subjekt zajistit maximálně společensky efektivní alokaci zdrojů, musí být pro něj měřítkem nikoli přebytek finančních příjmů nad finančními výdaji plynoucími z investice, ale přebytek společenských benefitů nad společenskými náklady plynoucími z investice.*

Veřejný subjekt by si měl při hodnocení klást přinejmenším následující otázky, které můžeme označit za zásadní:

1. Je projekt ve své tradiční formě smysluplné ze společenského hlediska realizovat?
2. Je projekt smysluplné ze společenského hlediska realizovat v jeho navrhované PPP formě?
3. Která z forem slibuje přinést vyšší dodatečnou společenskou hodnotu?
4. Přináší projekt ve své ideální formě (ať již PPP, či „plně veřejné“) vyšší hodnotu společnosti než os-

tatní příležitosti pro alokaci společenských zdrojů (než jiné projekty)?

Vzhledem k designu PPP si obdobné, ale nikoli zcela totožné otázky pokládá i subjekt privátní:

1. Zajišťuje vstup do daného PPP kontraktu nárůst hodnoty pro vlastníka?
2. Zajišťuje vstup do daného PPP kontraktu vyšší nárůst hodnoty pro vlastníka než ostatní projekty, resp. účasti na ostatních projektech?

Je zřejmé, že odpověď na první a druhou otázku veřejného a první otázku privátního subjektu získáme srovnáním vývoje v případě přijetí projektu (alternativy) s nulovou variantou, případně tam, kde není čistá nulová varianta realistická, srovnáním s varian-

tu minimální<sup>4</sup>. Oproti tomu odpověď na třetí otázku veřejného subjektu získáme srovnáním vývoje v případě přijetí tradiční formy s vývojem v případě přijetí formy PPP. U čtvrté otázky veřejného a druhé otázky soukromého subjektu jde o srovnání hodnoceného projektu (varianty, rozhodnutí) s ostatními dostupnými proveditelnými možnostmi. Smysl tohoto srovnání vyplývá z kapacitního omezení implicitně uvažovaného v daném problému. Srovnání musíme provést proto, že nemáme v omezeném rozhodovacím čase dostatečné zdroje (kapitálové, časové, manažer-

<sup>3</sup> Úplnější odvození a výklad fundamentů stojících za použitými metodickými předpoklady lze nalézt v neoklasických textech věnovaných Cost-Benefit Analysis, teorii veřejné volby a ekonomii blahobytu na straně veřejné, na straně privátní pak v teorii podnikových financí a podnikové ekonomiky a na abstraktnější úrovni v mikroekonomické teorii firmy a spotřebitele. My v této kapitole uvádíme jen rekapitulaci aparátu, na jehož základech provedeme analýzu problému dopadu rizika do výsledků hodnocení. Mezi jinými můžeme upozornit na odvození elementární úrovně přístupu k pojetí hodnocení PPP (viz [6]), širší koncepční pojetí věnované straně veřejného investora (viz [8] a [4]) či prakticky metodologicky orientované publikace [2] a [3].

<sup>4</sup> V případě rozhodnutí veřejného subjektu se jedná o naplnění Kaldor-Hicksova kritéria: „Politika by měla být přijímána tehdy a pouze tehdy, jestliže ti, kteří získávají, by mohli plně kompenzovat ty, kteří ztrácejí, a stále si polepší.“ Jen v takovém případě bude zásahy dosaženo efektivnější alokace zdrojů v rámci společnosti. Tedy projekt či politika, která splňuje Kaldor-Hicksovo kritérium, přiblíží společnost bližší Paretovsky efektivní alokaci zdrojů oproti zachování statu quo, tzn. že hodnota veškerých dopadů projektu na veškeré členy určité společnosti očistěná o hodnotu všech zdrojů obětovaných na realizaci projektu musí být stále kladná. To zajišťuje vazbu mezi hodnotou projektu a rozhodovacím kritériem. Projekt by měl být přijat tehdy a pouze tehdy, je-li jeho hodnota kladná. Viz [6] pro základní orientaci a [8] pro hlubší výklad.

ské) na realizaci všech projektů s kladnou tvorbou hodnoty, a i smysluplné projekty si tedy konkurují.

### 1.2 Měřitelná kritéria investičního rozhodnutí pro veřejný a privátní subjekt

Nyní musíme daný předpoklad týkající se kritériálních otázek obou subjektů převést do terminologie způsobu měření oněch obecných pojmů hodnoty.

Nejprve vymezme míru pro kvantifikaci hodnoty z hlediska veřejné sféry. Jestliže má veřejný subjekt zajistit maximálně společensky efektivní alokaci zdrojů, musí být pro něj měřítkem nikoli přebytek finančních příjmů nad finančními výdaji plynoucími z investice, ale přebytek společenských benefitů nad společenskými náklady plynoucími z investice. Toto pojetí odpovídá metodě společenské Cost-Benefit Analysis, kde „měříme“ přírůsteky ke společenskému blahobytu prostřednictvím tzv. čistých společenských benefitů (Net Social Benefits - NSB<sup>5</sup>), někdy též socioekonomických toků v jednotlivých obdobích životnosti projektu. **Celkový příspěvek k blahobytu společnosti generovaný projektem pak konsekventně měříme prostřednictvím jejich mezeitčasové agregace zahrnující i toky nultého období (investice), tzv. Economic Net Present Value (ENPV).** Jen připomeňme, že

$$ENPV = \sum_{t=0}^n \frac{NSB_t}{(1 + SDR)^t}, \quad (1)$$

kde ENPV je ekonomická čistá současná hodnota projektu, NSB<sub>t</sub> čisté společenské benefity plynoucí z projektu v období *t* (Net Social Benefits), SDR společenská diskontní sazba (Social Discount Rate), *n* doba životního cyklu projektu, *t* období

a

$$NSB_t = SB_t - SC_t, \quad (2)$$

kde NSB<sub>t</sub> jsou čisté společenské benefity plynoucí z projektu v období *t* (Net Social Benefits), SB<sub>t</sub> společenské benefity plynoucí z projektu v období *t* (Social Benefits), SC<sub>t</sub> společenské náklady plynoucí z projektu v období *t* (Social Costs), *t* období.

Mělo by být již na tomto místě zdůrazněno, že se NSB<sub>t</sub> **konstrukčně liší od čistých hotovostních toků plynoucích veřejnému subjektu z projektu.** Přestože není finanční analýza dopadů projektu z hlediska veřejného subjektu irelevantní a určité finanční parametry mohou být pro rozhodnutí o projektu požadovány, jen stěží může být obhajitelné použití finančních dopadů projektu jako kritérium pro dané rozhodnutí. Dopad na finanční pozici veřejného subjektu (např. vlády) lze spočítat tradiční finanční čistou současnou hodnotou (Financial Net Present Value - FNPV). Vzhledem k tomu, že nám jde o finanční dopady na hotovostní pozici veřejného „investora“ a nikoli všech stakeholderů, jedná se o obdobu finančních toků do vlastního kapitálu plynoucích z projektu, které známe z podnikových financí. Je třeba, abychom čistou současnou hodnotu kalkulovanou z těchto toků oddělili od čisté současné hodnoty kalkulované z „konsolidovaných finančních toků“, které zahrnují všechny toky bez ohledu na to, zda dopadají na vlastníka, věřitele, či privátního partnera. Spočteme ji tedy z de facto rutinního vztahu<sup>6</sup>:

$$FNPV / K_{PU} = \sum_{t=0}^n \frac{CF_{tPU}}{(1 + r_{PU})^t}, \quad (3) \rightarrow$$

<sup>5</sup> NSB, resp. SB a SC jsou vyjádřeny v peněžních jednotkách, a to ve výši, která odpovídá tzv. stínovým cenám a nikoli cenám tržním. Stínová cena je taková cena, které by bylo dosaženo pro daný statek či službu na efektivním trhu, pokud by takový trh existoval. V případě statků a služeb, pro které existuje trh, byt neefektivní, jsou stanoveny stínové ceny pomocí úprav cen tržních. Veškeré ceny by tedy měly odpovídat konceptu maximální částky, kterou by byli spotřebitelé ochotni za realizované statky či služby zaplatit, tj. Willingness-to-Pay (WTP). Bližší výklad WTP jakož i identity WTP a Compensating Variation naleznete např. v [6] či [8].

<sup>6</sup> FNPV/K je označení využívané v Metodice CBA EK (viz [3]). Zde považujeme za vhodné upozornit, že se výpočet FNPV/K v dané metodice svým smyslem částečně liší od pojetí v tomto článku. V dané metodice se de facto síce také jedná o pohled na finanční dopad projektu do vlastního kapitálu, ale myšlen je tím vlastní kapitál všech stakeholderů daného členského státu, pro který jsou vymezeny dotační zdroje. Tedy jednalo by se v případě PPP uspořádání o zdroje jak veřejného subjektu, pramenící z národních veřejných rozpočtů, tak o zdroje pramenící z privátního equity. Proto v tomto článku přidáváme k uvedenému zkratkou ještě index označující konkrétního vlastníka.

- kde  $FNPV/K_{PV}$  je finanční čistá současná hodnota projektu z hlediska dopadů do vlastního kapitálu veřejného subjektu (vlády),  $CF_{IPU}$  čisté finanční cash-flow do vlastního kapitálu plynoucí z projektu v období  $t$  veřejnému subjektu (Net Cash Flow to the Equity of Public Bodie),  $r_{PV}$  finanční diskontní sazba (Discount Rate) „vlastních zdrojů veřejného subjektu“,  $n$  doba životního cyklu projektu,  $t$  období  
a

$$CF_{IPU} = P_{IPU} - V_{IPU}, \quad (4)$$

kde  $CF_{IPU}$  je čisté finanční cash-flow do vlastního kapitálu plynoucí z projektu v období  $t$  veřejnému subjektu (Net Cash Flow to the Equity),  $P_{IPU}$  finanční příjmy plynoucí z projektu v období  $t$  veřejnému subjektu (Cash Inflow),  $V_{IPU}$  finanční výdaje plynoucí z projektu v období  $t$  veřejnému subjektu (Cash Outflow),  $t$  období.

**$FNPV/K_{PV}$  je v zásadě ukazatelem fiskálního dopadu projektu.** Vzhledem k tomu, že však smyslem veřejné instituce není maximalizace přebytku veřejných rozpočtů, ale maximalizace společenského blahobytu, **není fiskální pohled obhajitelným kritériem pro výběr projektů ve veřejné sféře.** To však neznamená, že informace plynoucí z ukazatele nemá manažerskou hodnotu, neboť dílčím makroekonomickým cílem je vyrovnanost veřejných rozpočtů a z hlediska tohoto dílčího makroukazatele je informace o projektovém dopadu zásadní. Využití finančních ukazatelů pro fiskální analýzu a související problémy ponechme v tuto chvíli stranou. Pro účely této systematické analýzy vystačíme zatím s doporučením, že lze tento ukazatel akceptovat i v případech, že nabývá

záporných hodnot, a že míra zápornosti může být někdy z důvodů proveditelnosti zespodu omezená. Tak by se z daného ukazatele stala podmínka realizovatelnosti projektu (určitá limitní hodnota, kterou individuálně nebo v souhrnu musí projekt splňovat)<sup>7</sup>.

Vztah mezi čistými společenskými benefity a čistými finančními toky plynoucími do veřejných rozpočtů (čistými vládními příjmy) je patrnější, pokud vyjádříme  $NSB_t$  jejich rozkladem nikoli dle znaménka vlivu na společenskou hodnotu (na  $SB_t$  a  $SC_t$ ), ale podle jednotlivých tržních aktérů:

$$NSB_t = CS_t + PS_t + [(1 + METB) \times GR_t], \quad (5)$$

kde  $NSB_t$  jsou čisté společenské benefity plynoucí z projektu v období  $t$  (Net Social Benefits),  $CS_t$  změna v přebytku spotřebitele plynoucí z projektu v období  $t$  (Consumer Surplus),  $PS_t$  změna v přebytku výrobce plynoucí z projektu v období  $t$  (Producer Surplus),  $GR_t$  změna ve finanční pozici vlády plynoucí z projektu v období  $t$  (Government Revenue),  $METB$  mezní dodatečné daňové břemeno (Marginal Excess Tax Burden)<sup>8</sup>,  $t$  období.

Ze vztahu je evidentní, že pro kalkulaci celospolečenského dopadu bereme v úvahu dopad v mnohem širším pojetí než z hlediska „manažera“ či „vlastníka“ projektu. Je také evidentní, že pokud si vláda pomůže na úkor spotřebitelů nebo firem, které jsou součástí dané společnosti, celkový efekt na  $NSB$  je nulový, neboť se jedná o transfery. Tento dílčí závěr doceníme i v následující analýze dopadu nejistoty do hodnocení, kde nám poslouží jako základní předpoklad.

<sup>7</sup> Připomeňme, že aplikací PPP namísto tradiční formy vzniká řada důsledků právě fiskálního charakteru a že bohužel v hospodářské praxi se stávají někdy hlavním argumentem. Hlavní finanční, a tedy potažmo fiskální důsledky lze vymezit jako transfer určité části provozních výdajů směrem k privátnímu subjektu (snížení  $V_{PV}$ ), transfer určité části investičních výdajů směrem k privátnímu subjektu (snížení  $V_{PV}$ ), transfer určité části provozních příjmů plynoucích z poplatků uživatelů směrem k privátnímu subjektu (snížení  $P_{PV}$ ), získání příjmů plynoucích z nájemného z vlastněné infrastruktury placených privátním subjektem (nárůst  $P_{PV}$ ) a transfer úvěrové zátěže (snížení  $P_{PV}$  plynoucích z inkasa úvěru, snížení  $V_{PV}$  na úrok a úmor úvěru). V prostředí nejistoty bychom mohli připojit ke zmíněným důsledkům PPP i transfer rizika směrem k privátnímu subjektu. Analýza a vymezení znaménka a velikosti posledního dopadu bude následovat v třetí a čtvrté kapitole tohoto článku. Obecně jsou efekty jednotlivých projektů závislé na konkrétní formě PPP a kontraktu mezi partnery. Výsledný efekt může oproti tradiční formě provozu pouze veřejným subjektem  $FNPV/K_{PV}$  snižovat i zvyšovat. Bližší vysvětlení lze nalézt v článku [6].

<sup>8</sup>  $METB$  lze definovat jako změnu „mrtvé váhy“ resultující ze zvýšení daňových příjmů o jednu dodatečnou korunu. Předpokladem tohoto činitele je, že díky zdaňování vzniká v ekonomice určitá „mrtvá váha“. V případě, že bychom tento neoklasický a podle našeho názoru snadno obhajitelný předpoklad pominuli, lze ji považovat v daném vztahu za nulovou a rovnice se zjednoduší. Bližší výklad tohoto břemene lze nalézt v učebnicích mikroekonomie či CBA.

Pro úplnost připomeňme, že na rozdíl od subjektu veřejného, privátní partner se naopak rozhoduje podle zmíněné tzv. **shareholder value**, tj. **hodnoty pro vlastníka**, kterou maximalizuje tehdy, jestliže přijímá a realizuje projekty s co nejvyšší čistou současnou hodnotou vyplývajících finančních toků do vlastního kapitálu. Tedy kritérium, které označíme  $ENPV/K_{PR}$ . Výpočet bude analogický s výpočtem  $NPV$  z čistých cash flow pro vlastníka veřejného. Bude se lišit výše příjmů a výdajů vstupující do výpočtu a příp. diskontní sazba:

$$ENPV / K_{PR} = \sum_{t=0}^n \frac{CF_{tPR}}{(1+r_{PR})^t}, \quad (6)$$

kde  $ENPV/K_{PR}$  je finanční čistá současná hodnota projektu z hlediska dopadů do vlastního kapitálu privátního partnera,  $CF_{tPR}$  čisté finanční cash-flow do vlastního kapitálu plynoucí z projektu v období  $t$  privátnímu partnerovi (Net Cash Flow to the Equity),  $r_{PR}$  finanční diskontní sazba (Discount Rate) vlastních zdrojů privátního partnera,  $n$  doba životního cyklu projektu,  $t$  období.

V tomto případě se

$$CF_{tPR} = P_{tPR} - V_{tPR}, \quad (7)$$

kde  $CF_{tPR}$  je čisté finanční cash-flow do vlastního kapitálu plynoucí z projektu v období  $t$  privátnímu subjektu (Net Cash Flow to the Equity),  $P_{tPR}$  finanční příjmy plynoucí z projektu v období  $t$  privátnímu subjektu (Cash Inflow),  $V_{tPR}$  finanční výdaje plynoucí z projektu v období  $t$  privátnímu subjektu (Cash Outflow),  $t$  období.

### 1.3 Interpretace výsledných hodnot kritériálních ukazatelů vzhledem k základním otázkám investičního rozhodnutí

Ve stejném pořadí, ve kterém jsme v kapitole 1.1 vymezili soubor otázek, budeme přiřazovat nyní těmto otázkám v předchozí kapitole uvedené kritérium.

Z hlediska veřejného subjektu se tedy ptáme, zda:

1. Je  $ENPV_{TRAD} > 0$ ?
2. Je  $ENPV_{PPP} > 0$ ?
3. Je  $ENPV_{PPP} > ENPV_{TRAD}$ ?
4. Je  $\max(ENPV_{PPP}, ENPV_{TRAD}) > ENPV$  ostatních projektů?

Z hlediska soukromého subjektu se tedy ptáme, zda:

5. Je  $ENPV/K_{PR} > 0$ ?
6. Je  $ENPV/K_{PR}$  hodnoceného PPP projektu  $> ENPV/K_{PR}$  ostatních investičních příležitostí?

Pokud na kritériálně upravené uvedené otázky 2, 3 a 4 u veřejného subjektu a 5 a 6 u soukromého subjektu odpovíme kladně a odhady daných ukazatelů jsou věrohodné, pak je racionální přijmout PPP formu provedení daného projektu.

Pro provedení projektu tradiční formou postačuje, pokud kladně odpovíme na otázky 1 a 4 a záporně na otázku 3.<sup>9</sup>

Je evidentní, že pokud nebudou splněny podmínky 2, 3 a 4, nebude mít o PPP design projektu zájem veřejný subjekt, zatímco při nesplnění podmínky 5 a 6 nebude mít zájem subjekt privátní<sup>10</sup>.

Ze vztahů (4) a (5) pro výpočet  $NSB$  je již evidentní, které ze slibovaných efektů PPP mají skutečný vliv na hodnotu a které nikoli<sup>11</sup>. Hodnotu projektu mohou zvyšovat následující efekty:

- redukce nákladů v průběhu životního cyklu (snížení SC),
- zlepšení kvality služby (zvýšení SB),

<sup>9</sup> U odpovědi na otázku č. 3 postačuje v obou případech i rovnost. Ta vede k indiferenci veřejného subjektu mezi PPP a tradiční formou provedení projektu z ekonomického hlediska.

<sup>10</sup> Proto, abychom vyzdvihli logiku podmíněnosti rozhodnutí obou potenciálních partnerských stran a abychom nezabíhali do ostatních problémů práce s kritérii a hodnocením obecně, nekomplikujeme analýzu takovými jevy jako neporovnatelnost vzájemně se vylučujících projektů různé velikosti či časového rámce prostřednictvím absolutního ukazatele  $NPV$  apod. Tyto problémy může čtenář nalézt řešeny již standardně v řadě učebnic podnikových financí či Cost-Benefit Analysis.

<sup>11</sup> Zde jsme použili výčet, který je na o něco elementárnější úrovni odvozen v [6].

- zvýšení kvantity statku či dostupnosti služby (zvýšení SB),
- zrychlení implementace projektu – přiblížení kladných NSB v čase (snížení vlivu diskontování, SDR).

Současné vyplývá z rovnice (5), že jakékoli transfery mezi jednotlivými členy společnosti jsou samy o sobě hodnoty prosté. Obecně se může jednat o transfer mezi:

- vládou a firmami (privátním partnerem),
- vládou a spotřebiteli (uživatelé infrastruktury),
- firmami a spotřebiteli (privátním provozovatelem a uživateli infrastruktury).

Veškeré zatěžování či odlehčování jedné straně na úkor druhé v rámci společnosti je jednoduše bezcenné, pokud proběhne transfer 1:1. Je pozitivní, pouze pokud si obě strany dohromady (nikoli nezbytně každá zvlášť) polepší například tím, že dojde při transferu ceteris paribus k úsporám zdrojů, zvýšení kvality nebo kvantity produkce či přiblížení pozitivních benefitů v čase. Je naopak negativní, pokud kvůli transferu dojde k nárůstům spotřeby zdrojů (práce, materiálu...), snížení kvality či kvantity produkce nebo oddálení pozitivních benefitů v čase.

Veškerá dosavadní tvrzení by byla dostatečným metodickým a teoretickým řešením pro systém hodnocení ve světě, kde bychom si mohli být jisti tím, co nastane. Reálné investiční projekty však připravujeme, plánujeme, rozhodujeme o nich a realizujeme v prostředí značně nejistém, kde řada předpokladů hodnotících modelů může dopadnou zcela jinak, než očekáváme. Důsledek toho, že neznáme budoucí vývoj, je možnost, že výsledek projektu, příp. náklady projektu se mohou zcela odlišovat od našich hodnotících předpokladů. **V případě PPP část těchto rizik může přecházet na privátního partnera. Má tento transfer rizika nějakou společenskou hodnotu, za jakých okolností a jak se to projeví v modelu, který jsme zde jako rámec pro další analýzu připravili? Položením si této otázky se dostáváme k meritu tohoto příspěvku, pro jehož další analýzu jsme si v této kapitole připravili nástroje.**

## 2. Vliv nejistoty na hodnotu PPP projektu

Vzhledem k tomu, že téma nejistoty, ireversibility, je nesmírně široký problém a naším úkolem zde je vy-zdvihnout hlavní specifika PPP projektů, musíme analýzu omezit tak, aby hlavní poselství příspěvku nezaniklo v řadě souvisejících a relevantních složitých problémů. Proto například článek neřeší problém zahrnutí flexibility, souvislosti s SDR, jakož i problémy se zjišťováním stínových cen apod. a soustředí se na riziko samotné v jeho základní podobě.

### 2.1 Vymezení pojmu nejistota a její měření

Pokud chceme analyzovat dopad rizika do hodnoty, musíme se pokusit alespoň stručně nastínit, co budeme pod pojmem rizika chápat. Definice je možné nalézt řadu. Obecně lze za nejistotu považovat takovou situaci, ve které nevíme, co přesně nastane. O riziku a nejistotě v hodnocení je opět k dispozici bohatá literatura, jejíž obsah je mnohem podrobnější a ucelenější, než je možné a účelné rekapitulovat v rámci tohoto článku. Budeme předpokládat, že se rozhoduje o PPP formách, resp. jiných uspořádáních a variantách projektů **za rizika, tj. v takovém prostředí, ve kterém může nastat více než jeden výsledek.** Současně předpokládáme, že je možné alespoň odhadovat potenciální výsledky, jakož i pravděpodobnosti, se kterými nastanou. Rizikovitost určité veličiny pak budeme v souladu s teorií rizika ztotožňovat s její volatilitou. Jako smysluplnou míru rizika si pak můžeme pro účely tohoto článku představit např. standardní rozptyl<sup>12</sup>.

Současně je třeba si uvědomit, že pokud byl výhled finančních i socioekonomických důsledků projektu v úvaze bez zahrnutí rizika jistý, v prostředí rizikovém tomu tak není, a je proto třeba učinit předpoklad o tom, které z možných hodnot budou zahrnuty do plánu pro účely hodnocení. Vycházíme z předpokladu, že budou použity hodnoty průměrné, tedy **veličiny budou uvedeny ve své očekávané hodnotě**<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Rozptyl veličiny je střední hodnota čtverce odchylky od střední hodnoty sledované veličiny. Střední hodnota je vážený průměr možných hodnot sledované veličiny, kde vahami jsou pravděpodobnosti, se kterými jednotlivé hodnoty nastávají.

<sup>13</sup> Očekávaná hodnota veličiny odpovídá její střední hodnotě.

Při porovnání variant i projektů navzájem na základě ENPV (eventuálně FNPV) je zásadní, aby byl dodržen jednotný metodický přístup při odhadu budoucích ekonomických a finančních toků. Srovnání na základě jiných scénářů vývoje vstupních proměnných napříč projekty (variantami) by nám nepřineslo právě snadno interpretovatelnou manažerskou informaci<sup>14</sup>.

## 2.2 Předpoklady vlivu nejistoty na společenskou hodnotu projektu – přístup k riziku

Jestliže tedy víme, že důsledky investičního rozhodnutí o přijetí tradiční či PPP varianty a konsekvantně i jejich rozdíly budeme měřit v jejich střední hodnotě a riziko obsažené v jednotlivých alternativách budeme měřit rozptylem důsledků, jsme připraveni pokročit v naší analýze dále. Můžeme si položit otázku, zda nás rozptyl hodnot důsledků našeho investičního rozhodnutí vůbec zajímá a zda a za jakých okolností má mít vliv na naše rozhodnutí samotné. Jinými slovy se ptáme, jestli má tedy rozptyl vliv na hodnotu projektu (varianty).

Rozhodování privátního investora je v tomto směru popsán a rozebraný na obrovské ploše dnes již běžně dostupných vědeckých článků, učebnic a metodických textů věnovaných podnikovým financím, podnikové ekonomice, řízení rizika ve firmách a v podobně zaměřených textech. Je třeba pozitivně vnímat i stále rozšiřující aplikace v hospodářské praxi, kde se stal risk management a rizikové pokročilé metody založené na DCF běžnou rutinou. Proto nyní odložíme rozhodovací problém privátního partnera na okamžik stranou a zaostříme svoji pozornost na rozhodování veřejné instituce. Jak bude z následujícího textu patrné, předpoklady pro rozhodování privátního investora jsou de facto specifickým případem za implicitně zahrnutých předpokladů.

Odpověď na zmíněnou otázku týkající se vlivu rozptylu na společenskou hodnotu nalezneme snáze, pokud ji reformulujeme do jednoznačnější podoby: **Preferuje(i) subjekt(y), jehož (jejichž) užitek se má realizací projektu maximalizovat, důsledky jisté oproti nejistým, nebo naopak? To vše ceteris paribus, tedy zejména za předpokladu, že mají tyto toky stejnou očekávanou hodnotu?**

V tomto směru mohou samozřejmě nastat pouze tři situace u jednoho subjektu:

1. **Subjekt A je rizikově aversní**, tj. preferuje jisté důsledky před nejistými i v případě, že očekávaná hodnota obou toků je shodná.
2. **Subjekt A je rizikově neutrální**, tj. je indiferentní mezi jistými a nejistými důsledky za předpokladu, že očekávaná hodnota obou toků je shodná.
3. **Subjekt A má sklon k riziku**, tj. preferuje důsledky nejisté před jistými i v případě, že očekávaná hodnota obou toků je shodná.

Toto standardní rozdělení subjektů dle přístupu k riziku je pro nás dobrým nástrojem pro analýzu problému, ve kterém sledujeme užitek nikoli jednoho subjektu, ale všech subjektů, které tvoří relevantní společnost. Využijeme-li současně například rovnici pro výpočet NSB číslo (5), můžeme rozdělit společnost mezi tři skupiny subjektů, které sdílejí důsledky projektu, resp. PPP varianty. První skupinou budou spotřebitelé, jejichž užitek se změní v rozsahu změny CS (přebytku spotřebitele), druhou budou výrobci (firmy), jejichž výsledná situace se změní v rozsahu změny PS (přebytku výrobce) a třetí vláda (veřejné rozpočty), na kterou dopadne změna GR (čistých vládních příjmů). Je evidentní, že hodnota rizika je determinována postojem k riziku těchto skupin. Proto lze učinit jednoznačný postulát: **Aby mohlo riziko ovlivnit hodnocení, musí existovat ve společnosti alespoň jeden subjekt, který není rizikově neutrální.** →

<sup>14</sup> K analýze a porovnání je samozřejmě možné přistoupit i na základě pesimistických či optimistických hodnot, příp. je možné vytvořit cosi jako nejpravděpodobnější scénář, který místo hodnot středních využívá u vstupních proměnných hodnot, které považuje analytik za nejpravděpodobnější. Je evidentní, že bychom dosáhli v případě asymetrického pravděpodobnostního rozdělení vstupních veličin jiných výsledků NSB, příp. CF. Proto bývá vhodné použít v praxi pro hlubší analýzu toků projektu simulační techniky, které nám umožní pracovat s celými pravděpodobnostními rozděleními vstupních i výstupních proměnných, zahrnout vzájemné závislosti jednotlivých vstupních proměnných (pokud se jim nelze vyhnout) apod. Asi nejnámější simulační technika je Monte Carlo analýza. Pro bližší výklad můžeme čtenáře odkázat např. na [8] či [7].

- Tato podmínka bude prakticky vždy splněna, ale její význam je zásadní pro vymezení extrémní situace. Při společenské rizikové neutralitě by riziko nemohlo nikterak ovlivnit volbu projektu. Současně lze nikoli překvapivě říci, že riziko projektu (rozptyl důsledků rozhodnutí) bude společensky snižovat hodnotu projektu, pokud budou všechny subjekty ve společnosti rizikově aversní, a naopak bude zvyšovat hodnotu projektu, pokud budou mít ve společnosti všechny subjekty sklon k riziku a riziko pro ně bude představovat statek s kladnou hodnotou. Teoretické možnosti kombinací postoje k riziku těchto skupin vyplývají z tabulky 1.

**Tabulka č. 1 » Teoretické možnosti kombinací postoje k riziku**

Skupina	Postoj k riziku		
spotřebitelé	aversní	neutrální	se sklonem
výrobci	aversní	neutrální	se sklonem
vláda	aversní	neutrální	se sklonem

Dále předpokládáme, že důsledky projektu dopadají na členy dané skupiny rovnoměrně, tzn. že lze opominout rozdíly v postojích vůči riziku v rámci skupin. Teoreticky tedy vyplývá při uvedeném seskupení subjektů 27 možných kombinací postojů rizika různých skupin. V případě, že by se postoje k riziku napříč skupinami lišily, celkový vliv rizika na hodnotu projektu by závisel na tom, jak velká část volatility by dopadala na tu kterou skupinu. Pokud by například byla vláda rizikově neutrální a výrobci rizikově aversní, pak by měl přesun rizika na vládu při stejných očekávaných tocích kladnou společenskou hodnotu a naopak přesun rizika od vlády k výrobcům hodnotu zápornou. Naopak při oboustranné rizikové aversi by měl takový transfer rizika mezi výrobcí a vládou hodnotu nulovou.

Naším hlavním tématem je analýza vlivu rizika na vyhodnocení PPP formy projektu a nemá smysl na tomto prostoru analyzovat podrobně dopad ve všech 27 možných teoretických situacích. **Proto pro snazší a přehlednější postup v následujícím textu vytyčíme další předpoklad, tedy rizikovou aversi všech společenských skupin (nikoli nezbytně všech jed-**

**notlivců).** Předpokládáme tedy dále, že jak spotřebitelé, tak výrobci a vláda se ve svém rozhodování chovají aversně k riziku a byli by tedy ochotni zaplatit určitou částku, aby se snížil rozptyl důsledků projektu, které na ně dopadají, anebo by vyžadovali oproti jistým důsledkům navýšení jejich očekávané hodnoty, aby byli ochotni zahrnuté riziko podstoupit. Tento předpoklad je asi empiricky nejobhajitelnější, nesmíme však při analýze projektu nikdy zapomenout, že je v ní zahrnut, a pokud by byl důvod (např. při specifickém složení beneficentů) vzít v úvahu jinou strukturu preferencí vzhledem k riziku, je nutné ho revidovat.

**Vrátíme-li se na okamžik k rozhodování privátního partnera, budeme i v jeho případě předpokládat aversi k riziku.** Tento předpoklad přímo nevyplývá z předpokladu rizikové averse firem, neboť připouštíme netypické preference v rámci skupiny. Proto je třeba ho na tomto místě explicitně uvést.

### 2.3 Resumé k vlivu nejistoty na hodnotu PPP projektu

Nyní již víme, že riziko představuje hodnototvornou položku jak pro společnost jako celek, tak pro potenciálního privátního investora. Víme, že se společnost rozhoduje na základě mezičasové agregace očekávaných čistých společenských benefitů a privátní investor na základě mezičasové agregace očekávaného čistého cash flow. Víme také, že mírou rizika je pro společnost rozptyl očekávaných čistých společenských benefitů, zatímco pro privátního partnera je to rozptyl očekávaného čistého cash flow. Nic nám tedy nebrání odvodit vliv rizika na rozhodnutí o projektu (resp. o PPP alternativě). Jak tedy riziko ovlivní kriteriální rozhodování o šesti otázkách z kapitoly 1.1?

Veřejný subjekt maximalizující blaho společnosti se v bezrizikovém prostředí rozhodoval na základě maximalizace ENPV toků v podobě NSB vyplývajících z realizace projektu. Nyní má hodnotitel de facto tři teoretické možnosti, jak odhadnuté riziko zahrnout:

1. Převést NSB na jistotní ekvivalenty a diskontovat rizikově nezatíženou společenskou diskontní sazbou – SDR.

2. Pokusit se zahrnout rizikovost projektu do diskontní sazby (navýšit o „rizikovou přírážku“ SDR).
3. Považovat riziko za další kritérium a posuzovat ho současně s ENPV (rizikově neutrální) v rámci vícekritériální analýzy.

Problém druhé možnosti, která je analogií s nejběžnějším prakticky užívaným postupem v podnikových financích a která spočívá v navýšení SDR, je relativně složitým samostatným tématem, neboť v sobě zahrnuje všechny potíže se stanovením SDR samotné. Vzhledem k tomu, že jsme se pokusili učinit analýzu od úvodu snazší a omezili se na předpoklad, že existuje taková SDR, která zahrne do hodnocení vliv času, ponecháme tento postup na jinou příležitost.

Třetí možnost můžeme považovat za prakticky nejsnazší, neboť se díky použití vah může hodnotitel vyhnout problému hledání rizikové přírážky, případně jistotního ekvivalentu. Lze tedy očekávat, že hospodářská praxe bude používat zpočátku právě tento postup, a to i vzhledem k značné rozšířenosti a oblibě vícekritériálních metod ve stávajících dotačních programech. Problém tohoto přístupu však spočívá v tom, že v případě ad hoc stanovených vah dvou kritérií – rizikově neutrální ENPV a míry rizika – neposkytuje odpověď na otázky 1 a 2 ohledně smysluplnosti projektu, ale umožňuje pouze porovnat varianty mezi sebou. Navíc ad hoc stanovené váhy problém neřeší, ale slepě obchází, neboť přenáší daný problém na proces stanovení vah. Rozhodování na základě „expertně“ stanovené váhy je tedy obdobným postupem jako rozhodování na základě „expertně“ stanovené přírážky za riziko či koeficientu pro převod očekávaných NSB na jejich jistotní ekvivalenty.

V tuto chvíli tedy **předpokládáme využití prvního přístupu založeného na zahrnutí hodnoty rizika přímo do socioekonomických toků tím, že očekávané hodnoty NSB nahradíme jejich jistotními ekvivalenty<sup>15</sup> a meziklasově agregujeme při rizi-**

**kově neutrální společenské diskontní sazbě.** Vzhledem k tomu, že předpokládáme rizikově aversní společnost, bude jistotní ekvivalent v čitateli vzorce pro výpočet ENPV nižší než očekávané NSB, neboť členové společnosti si cení nejistých očekávaných NSB méně než jistých a byli by tedy ochotni zaplatit za vyhnutí se riziku částku, která odpovídá přesně rozdílu mezi očekávanými NSB a jistotním ekvivalentem<sup>16</sup>.

Pokud použije veřejný subjekt pro rozhodnutí tento postup, platí rozhodovací pravidla a z nich plynoucí doporučení z kapitoly 1.3. To znamená, **že po zahrnutí rizika v podobě nahrazení očekávaných NSB jistotními ekvivalenty je společenskoekonomicky racionální přijmout PPP variantu určitého projektu pouze v případě, že  $ENPV_{PPP} > 0$ , současně  $ENPV_{PPP} > ENPV_{TRAD}$  a současně je  $ENPV_{PPP} > ENPV$  ostatních alokačních příležitostí.**

Rozhodnutí privátního partnera by probíhalo analogicky. Využil by jednu ze standardních možností, které uvádějí modely korporátních financí, např. prostřednictvím modelu CAPM by zahrnul riziko do diskontní sazby. Rizikově upravenou diskontní sazbou na úrovni vlastních nákladů kapitálu by diskontoval hotovostní toky do vlastního kapitálu plynoucí z navrhovaného designu PPP projektu a spočetl  $FNPV/K_{PR}$ .<sup>17</sup> Privátní partner pak bude ochoten vstoupit do projektu, pokud  $FNPV/K_{PR} > 0$  a  $FNPV/K_{PR}$  hodnoceného PPP projektu  $> FNPV/K_{PR}$  ostatních investičních příležitostí.

Vyjáďřeme se ještě k jednomu problému, a to k posouzení PPP varianty z hlediska fiskálního dopadu. Byť je ukazatel  $FNPV/K_{PR}$  neobhájitelný jako hlavní rozhodovací kritérium ve veřejném sektoru, podává veřejnému subjektu jako správci veřejného rozpočtu manažersky zajímavou informaci. Může si například srovnat projekty či varianty s obdobnou ENPV dle FNPV jako podle sekundárního kritéria. Pak by analyticky porovnával projekty nikoli podle jejich

<sup>15</sup> Jistotní ekvivalent nejisté očekávané částky A je taková jistá částka B, která vede ke stejnému užítku jako očekávaná nejistá částka A.

<sup>16</sup> Terminologií CBA se jedná de facto o WTP za vyhnutí se riziku.

<sup>17</sup> Jen připomeňme, že má privátní partner teoreticky stejné možnosti jako partner veřejný, tj. použít místo úpravy kapitálových nákladů převod očekávaných hotovostních toků na jistotní ekvivalenty, nebo přístup založený na vícekritériálním rozhodování. Tyto varianty zde nerozvádíme proto, že jsou jen specifickým případem již popsaných postupů a současně je úprava diskontní sazby v podnikohospodářské praxi nejrozšířenějším a etablovaným postupem.

- společenského přínosu, ale podle toho, který nejméně zatíží veřejné finance. Pokud by se však v takovémto případě metodicky zvyšovala finanční diskontní sazba o riziko, došlo by v řadě případů k na-prosto opačnému efektu, než je zamýšlen, totiž ke zvýšení *ENPV* u rizikovějších projektů a snížení *ENPV* u méně rizikových projektů. Tento zdánlivě nelogický efekt má na svědomí znaménko hotovostních toků, které na veřejný sektor většinou dopadají. Vzhledem k tomu, že jsou finanční toky většinou záporné, vyšší diskontní sazba zlepšuje záporné budoucí toky a zhoršuje kladné. Vzhledem k řadě dotovaných provozů jsou finanční výsledky projektu spíše záporné, a tudíž bychom při zahrnutí prémie za riziko do diskontní sazby preferovali projekty nejisté před jistými. Proto i zde lze doporučit spíše využití jistotních ekvivalentů v ideálním případě a využití vícekriteriálního přístupu při požadavku na zjednodušení analýzy.

## 2.4 Hodnota transferu rizika z veřejného na privátní subjekt

Vzhledem k tomu, že je identifikováno hlavní rozhodovací kritérium pro veřejného i privátního partnera a současně víme, jak riziko ovlivňuje toto kritérium a rozhodnutí na něm založené, můžeme odvodit i situaci, kdy má přesun rizika z vládního na privátní subjekt skutečný přínos, kdy má efekt záporný a kdy je pouhým hodnoty prostým transferem. Stále omezujeme analýzu na situaci, kdy jsou společnost i privátní partner rizikově aversní.

**Přesun rizika z veřejného na privátní subjekt pozitivně ovlivní *ENPV*, pokud je přesunem na privátní subjekt dosaženo:**

1. celkového snížení volatility *NSB* při nezměněné či zvýšené očekávané hodnotě *NSB*,
2. celkového snížení volatility *NSB* při hodnotově menším snížení očekávaných *NSB*,
3. celkového zvýšení volatility *NSB* při hodnotově vyšším zvýšení očekávaných *NSB*.

**Toho může být dosaženo například lepším řízením rizika na straně privátního subjektu<sup>18</sup>.**

Přesun rizika z veřejného na privátní subjekt negativně ovlivní *ENPV*, pokud je přesunem na privátní subjekt dosaženo:

1. celkového zvýšení volatility *NSB* při nezměněné či snížené očekávané hodnotě *NSB*,
2. celkového zvýšení volatility *NSB* při hodnotově menším zvýšení očekávaných *NSB*,
3. celkového snížení volatility *NSB* při hodnotově vyšším snížení očekávaných *NSB*.

Přesun rizika z veřejného na privátní subjekt neovlivní *ENPV* a bude čistým transferem, pokud je přesunem dosaženo:

1. celkového snížení volatility *NSB* při hodnotově ekvivalentním snížení očekávaných *NSB*,
2. celkového zvýšení volatility *NSB* při hodnotově ekvivalentním zvýšení očekávaných *NSB*,
3. nezměněných hodnot volatility *NSB* i očekávaných *NSB*.

<sup>18</sup> Jen připomeňme, že tím, že je provozovatel součástí dané společnosti, je přesun toků nebo rizika na něj ve stejné hodnotě pouhým transferem a *ENPV* neovlivní.

## LITERATURA

- [1] EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY: *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. 2003
- [2] EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY: *Draft WORKING DOCUMENT 4, Guidance on the methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis*. 2006, CDRR-06-0006-01-EN
- [3] FLORIO, M. and working team: *Guide to cost-benefit analysis of investment projects*. European Commission, 1997
- [4] MISHAN, E. J.: *Cost-benefit analysis: an informal introduction*. 4. ed., Boston, Unwin Hyman, 1988. ISBN 0-04-445092-3
- [5] KISLINGEROVÁ, Eva, SIEBER, Patrik: *Mohou být investice ve veřejném sektoru efektivní? Zkuste Cost-Benefit Analysis*. In: *Strategie regionů a rozvoj podnikání po vstupu do EU*. Brno, Masarykova univerzita, 2004, s. 193–199. ISBN 80-210-3520-X
- [6] KISLINGEROVÁ, Eva, SIEBER, Patrik: *Zapojení soukromého sektoru do spolufinancování projektů veřejné sféry a jejich hodnocení*. Scientia et Societas, 2006, roč. II, č. 3, s. 27–36. ISSN 1801-7118
- [7] KISLINGEROVÁ, Eva a kol.: *Manažerské finance*. 2. přepracované vydání, Praha, C. H. BECK 2007. ISBN 978-80-7179-903-0
- [8] SIEBER, Patrik: *Cost-Benefit Analysis v teorii a praxi*. Praha, C. H. BECK 2007
- [9] SIEBER, Patrik, FOTR, Jiří, HNILICA, Jiří: *Průvodce ekonomickým hodnocením projektů, programů a politik*. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2007
- [10] SIEBER, Patrik: *Stanovení hodnoty veřejně prospěšných investičních projektů – Cost-Benefit Analysis*. VŠE v Praze, 2005
- [11] SIEBER, Patrik a kol.: *Analýza nákladů a přínosů – metodická příručka*. Verze 1.4, Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2004

## OSTATNÍ ZDROJE

<http://strukturalnifondy.cz/cms>

<http://www.strukturalni-fondy.cz>

## ABSTRACT

*The article enlarges freely previous work on conceptual and methodological framework necessary for rationalization of decision making process in public sphere. It is based on assumption that PPP could be generally really useful project design but if and only if it results in higher socio-economic value. Otherwise there is no reason to accept it. Differences in project appraisal are the most important part of the content. There should not be mixed financial „valuation“ and „socioeconomic valuation“, even though both have a sense and both should be simultaneously provided by qualified analyst. To base the valuation strictly or mainly on financial (fiscal) net present values would be completely misleading approach. This could lead to incorporation a lot of transfers as false net benefits of PPP design. Such an approach would disturb appraisal results. First big challenge in each valuation is financial and socioeconomic flow estimate in terms of expected value. However, more tricky point in valuation is incorporation of uncertainty influence into consideration. Very often is argued that the PPP project decreases risk of an investment. If we want to be sure that this is the case or not and how big is the value of such an impact, we need to clearly distinguish between flows to which is the risk linked, as well as we have to decide, what is our general willingness to pay for the change. Brief and limited clarifying of most important principles of dealing with uncertainty in the PPP and public investment valuation is a main focus of the article.*

{6/9}

## • KEY WORDS

*Uncertainty, Risk, Expected Value, Risk Aversion, Public Private Partnership, PPP, Value for Money, Cost-Benefit Analysis, Shareholder Value, Free Cash-Flow to the Equity, Free Cash-Flow to the Investment, Socioeconomic Flow, Discount Rate, Social Discount Rate, Policies, BOT projects, DBFO projects, Multi-Criteria Analysis, Financial Net Present Value, Economic Net Present Value*

## JEL CLASSIFICATION

*H40, H50, L50, L51*

✕

## Správa a řízení akciových společností: vývoj ve světě a vznik českého kodexu

► doc. Ing. Tomáš Ježek, CSc. » Katedra institucionální ekonomie, Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze

- \* Akciová společnost je vskutku „největší objev moderní doby, větší než objevení páry a elektřiny“ (N. M. Muray). Díky obrovským možnostem svého využití se akciová společnost stala jednou z nejrozšířenějších právních forem podnikání. Blahodárné účinky tohoto největšího objevu moderní doby se nepochybně odvozují od toho, že akciová společnost nabízí možnost shromažďovat kapitál v takovém objemu, že na jeho vytvoření by i ta nejbohatší rodina na světě musela čekat po celé dlouhé generace. Akciová společnost otevírá možnost pouštět se do budování děl, na jaká by nikdo jinak nemohl ani pomyslet.

Úžasný objev právní formy akciové společnosti však přinesl v nové a dramatičtější podobě prastarý problém vztahu pána a správce, který je poprvé popsán již v 16. kapitole Evangelia podle Lukáše. I když je povaha tohoto problému stále táž – nehodný správce neodevzdává sklizené plody pánovi, ale ponechává si je pro sebe – v moderní akciové společnosti problém nabývá nesmírné složitosti a je také velmi obtížně identifikovatelný. Pánů, tj. akcionářů jedné akciové společnosti, která je kótovaná na nějaké burze, jsou desetitisíce. Počet členů představenstva a dozorčí rady je obvykle dobře přehlednutelný, takže na straně správců majetku akciové společnosti je situace zdánlivě jednodušší než na straně pánů-akcionářů. Jenomže ti se velmi často nechávají při výkonu svých práv zastupovat různými kustodiány, takže vedle správců samotného majetku akciové společnosti – členů správních orgánů – si páni-akcionáři generují další třídu správců, tentokrát svých akcionářských práv. Navíc většinu pánů-akcionářů tvoří v moderní době institucionální investoři, jako jsou různé penzijní fondy, investiční společnosti a jejich podílové fondy, pojišťovny, nadace apod., takže se vztahy pánů a správců ještě více komplikují a jsou ještě více nepřehledné.

hledné. Tak nepřehledné, že angličtina musela přijít s termínem „beneficial owner“, aby jím označila toho, kdo je na konci řetězu správců jako ten skutečný a poslední vlastník, jemuž mají připadnout plody činnosti akciové společnosti.

Velká většina akciových společností, které vznikaly v 19. století a v první polovině století dvacátého, vznikala na podnoži rodinných podniků. Když expanze rodinného podniku vyžadovala dodatečný kapitál, rodina se rozhodla transformovat svůj podnik na akciovou společnost, kótovat ji na burze a potřebný kapitál získat emisí dodatečných akcií. Objem emise si samozřejmě bedlivě kontrolovala, aby její majorita ve společnosti zůstala zachována a rodinný podnik tak mohl v nových podmínkách pokračovat. Pro mnohé akciové společnosti tak byla dlouho typická akcionářská struktura s jedním majoritním akcionářem, který ztělesňoval kontinuitu se starým rodinným podnikem, kdy byl celý kapitál podniku pod kontrolou rodiny. Konflikt zájmů mezi pánem a správcem tak zůstával dlouho jen latentní, protože ještě nedošlo ke schizmatu mezi pány-akcionáři a správními orgány společnosti, resp. managementem. Rodina držela kontrolní balík akcií, a měla proto obsazené klíčové funkce ve správních orgánech společnosti. Svůj majetek si sama spravovala a kontrolovala.

Konflikt zájmů mezi pány a správci, tj. mezi akcionáři a správními orgány akciové společnosti, prudce vystoupil ze své latentní podoby nejprve ve světě anglosaské finanční kultury. Tam nejprve pokročil vývoj dále směrem ke stále abstraktnějším formám vlastnictví, k postupnému oddělování funkce kontroly, kterou vlastník mohl delegovat, od jádra vlastnictví, jímž je právo na užitek z jeho plodů. Akciové společnosti začaly ve velkém měřítku nabízet své ak-

- cie široké anonymní veřejnosti, a tak se jako obvyklá začala ustavovat akcionářská struktura bez dominantního podílu nějakého určitého akcionáře, který by byl jako za časů rodinného podniku v každodenním řídicím kontaktu s podnikem. Akciové společnosti začaly být vskutku anonymní, i když se tento fakt odrazil ve formálním názvu této právní formy podniku jen ve francouzštině – société anonyme. Třeba jen tříprocentní podíl na hlasovacích právech začal být něčím téměř mimořádným. Podíl drtivé většiny jednotlivých akcionářů na kapitálu akciové společnosti začal být ještě menší. Každodenní kontrola akciové společnosti přešla plně do rukou správních

– aby podnik fungoval ve prospěch vlastníka – státu. To je důvod, proč se v českém překladu slovo „akciový“ někdy vypouští a používá se třeba jen termín správa společností – to však jen na okraj. Nás však zde zajímá soubor pravidel správy a řízení akciových společností nebo stručněji správa a řízení akciových společností. Tato pravidla upravují vztahy mezi akcionáři, akciovou společností, akcionáři navzájem, správními orgány akciové společnosti a zainteresovanými stranami, jimiž jsou všichni ti, s nimiž je akciová společnost v nějakém významném vztahu – se zaměstnanci, s věřiteli, orgány státní správy a samosprávy apod.

*Konflikt zájmů mez pány a správci, tj. mezi akcionáři a správními orgány akciové společnosti, prudce vystoupil ze své latentní podoby nejprve ve světě anglosaské finanční kultury. Tam nejprve pokročil vývoj dál směrem ke stále abstraktnějším formám vlastnictví, k postupnému oddělování funkce kontroly, kterou vlastník mohl delegovat, od jádra vlastnictví, jímž je právo na požitek z jeho plodů.*

orgánů, resp. managementu, akcionářům jako vlastníkům zůstalo jádro vlastnictví, tj. právo na požitek z plodů činnosti akciové společnosti – na dividendy.

Samozřejmě se brzy ukázalo, že ztráta kontroly nad společností, kterou až dosud vykonával majoritní akcionář, a její přechod do rukou správních orgánů, resp. managementu, ohrožuje samotné jádro vlastnictví, jímž je právo na veškeré plody činnosti akciové společnosti. Vznikla tak akutní potřeba souboru pravidel, který by zajišťoval, že akciová společnost bude i po předání její každodenní kontroly do rukou správních orgánů, resp. managementu, skutečně pracovat ve výlučný prospěch pánů-akcionářů. Soubor těchto pravidel je známý pod anglickým názvem corporate governance, do češtiny jej nejčastěji překládáme jako správa a řízení akciových společností. Tato pravidla však byla později modifikována tak, aby bylo možné je aplikovat např. i na podniky vlastněné státem, které nemusely mít nutně právní formu akciové společnosti, řešila však stejný problém

Soubor pravidel správy a řízení akciových společností nese zřetelnou stopu anglosaské finanční kultury – jen část těchto pravidel byla od počátku zakotvena v legislativě vynucované mocí státu. U nás jsou některá tato pravidla obsažena v Obchodním zákoníku, některá v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu, v zákoně o cenných papírech a jinde. Jejich velká část spoléhala a dosud spoléhá na alternativní mechanismus vynucování, jímž je seberegulace účastníků finančního trhu nejčastěji obstarávaná různými profesními asociacemi. Angličtina má pro tento způsob vynucování pravidel správného chování obtížně přeložitelný termín „peer pressure“ – tlak od kolegů z trhu, od lidí ve stejném postavení, nikoli od vrchnosti. Peer pressure je historicky původní a mnohem starší způsob vynucování pravidel správného chování ve srovnání s psaným právem vynucovaným mocí státu. Jakkoli je dnes peer pressure vzhledem k úloze státu až na druhém místě, řádné fungování finančního trhu není bez něj nikde vůbec myslitelné. Na

všech světových finančních trzích probíhá hledání nejhodnějšího poměru mezi oběma způsoby vynucování.

Celá 90. léta minulého století probíhala ve znamení překotného růstu počtu kodexů správy a řízení akciových společností. Kodex bývá definován jako soubor nezávazných principů, standardů a nejlepších postupů. Koncem 90. let už bylo kodexů ve „staré“ patnáctičlenné Evropské unii asi čtyřicet, což zna-

wtonových porušit, následuje však tvrdý trest v podobě úpadku nebo dokonce zániku společnosti. David Hume si všiml, že různá společenství roztroušená po širém světě postupně dospívala nezávisle na sobě, přičemž o této nezávislosti nemohlo být žádných pochyb, ke stejným oněm třem přirozeným zákonům. Tento vývoj nazval konvergentní evoluce. Vývoj vskutku směřoval od nejrůznějších počátečních stavů na nejrůznějších místech světa ke stejným třem

*Ztráta kontroly nad společností, kterou až dosud vykonával majoritní akcionář, a její přechod do rukou správních orgánů, resp. managementu, ohrožuje samotné jádro vlastnictví, jímž je právo na veškeré plody činnosti akciové společnosti. Vznikla tak akutní potřeba souboru pravidel, který by zajišťoval, že akciová společnost bude i po předání její každodenní kontroly do rukou správních orgánů, resp. managementu, skutečně pracovat ve výlučný prospěch pánů-akcionářů.*

mená, že ve většině států měli i více kodexů než dva. Tento překotný vývoj byl zahájen v roce 1991 v Londýně, kde výbor pod vedením Sira Adriana Cadburyho sestavil první a od té doby slavný kodex pravidel správy a řízení akciových společností.

Evropská komise požádala známou právní kancelář Weil, Gotshal & Manges, aby ve spolupráci s Evropskou asociací obchodníků s cennými papíry a s Evropskou sítí správy a řízení akciových společností vypracovala studii, která by všechny známé kodexy porovnávala. Výsledek tohoto porovnání je pozoruhodný a velmi nadějný. Ukázalo se, že pravidla správy a řízení akciových společností obsažená v různých kodexech si jsou velmi podobná, ne-li přímo totožná. Jsou výsledkem konvergentní evoluce a vykazují tedy stejnou vlastnost, které si v oblasti pravidel chování všiml již David Hume v 18. století. Tehdy formuloval své tři slavné přirozené zákony: zákon stability vlastnictví, zákon jeho dobrovolného převodu a zákon dodržování slibů. Samozřejmě, že slovo zákon zde nemělo tentýž význam, jako když ho použil např. Isaac Newton v oblasti fyziky. Přirozené zákony Davida Humea je možné na rozdíl od zákonů Ne-

přirozeným zákonům. Praktický život probíhající v oněch různých společenstvích všude přinášel stejnou zkušenost, že ke zdaru i toho nejjednoduššího plánu je nezbytné, aby jedinec, který nějaký plán pojmal, mohl počítat s tím, že z rozhodování o předmětech, které pro svůj plán potřeboval, budou všichni ostatní vyloučeni, že je tedy jasné a stabilní vlastnictví těchto předmětů, že je lze převádět někomu jinému jen se souhlasem jejich majitele a že dané slovo o tom platí a lze se na něj spolehnout. Jinak by nebylo možné žádnou činnost, kde spolu musí lidé spolupracovat, zdárně ani začít, ani dokončit. A to by byla smrt společnosti.

Jestliže tedy kodexy správy a řízení akciových společností vzniklé v patnáctičlenné Evropské unii v průběhu 90. let obsahují stejná nebo téměř stejná pravidla, Evropská komise nemohla dospět k jinému než rozumnému závěru, že usilovat o formulaci nějakého celoevropsky platného kodexu správy a řízení akciových společností nemá smysl. Výsledek bude totiž úplně stejný, budou-li se evropské finanční trhy řídit svými vlastními kodexy. Tento závěr je dozajista

- povzbudivý i pro ty, kteří se obávají bruselského centralismu.

Protože evoluce v oblasti pravidel správy a řízení akciových společností nekonvergovala ke stejným pravidlům jen v Evropě, nýbrž ve všech zemích s vyspělým kapitálovým trhem, mohla Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) podniknout velmi zdařilý pokus o sepsání těchto pravidel o síle principů. Principy správy a řízení akciových

vala a v roce 2001 vydala pod jeho vedením první český Kodex správy a řízení akciových společností založený na principech OECD. Na formulaci tohoto Kodexu se podíleli i dva britští právníci financovaní Britským Know How Fondem.

OECD se rozhodla své Principy správy a řízení akciových společností z roku 1999 v roce 2004 mírně inovovat, tj. doplnit o poznatky získané z prvních aplikací Principů v členských zemích a vložit jednu no-

*Ke zdaru i toho nejjednoduššího plánu je nezbytné, aby jedinec, který nějaký plán pojal, mohl počítat s tím, že z rozhodování o předmětech, které pro svůj plán potřeboval, budou všichni ostatní vyloučeni, že je tedy jasné a stabilní vlastnictví těchto předmětů, že je lze převádět někomu jinému jen se souhlasem jejich majitele a že dané slovo o tom platí a lze se na něj spolehnout. Jinak by nebylo možné žádnou činnost, kde spolu musí lidé spolupracovat, zdárně ani začít, ani dokončit. A to by byla smrt společnosti.*

společností OECD vznikly v roce 1999 po dlouhé sérii porad expertů členských zemí a usilovné práci vynikajícího výzkumného týmu pařížské centrály OECD. Přihlásili se k nim svým podpisem všichni ministři financí členských zemí. Jsou shrnutím té nejlepší zkušenosti všech vyspělých zemí světa a jejich obrovská cena je právě v tom, že nejsou plodem akademických diskusí a polemik, nýbrž plodem zaznamenané konvergentní evoluce. Sotva si lze proto představit nějaký spolehlivější soubor pravidel zejména pro zemi, jakou je právě Česká republika, které přerušovaný vývoj institucí trhu nedopřál dospět k výsledkům rozvinutých zemí a která je nucena většinu pravidel vyvinutých na vyspělých trzích přejmout.

V České republice vznikla téměř „přes noc“ obrovská poptávka po pravidlech správy a řízení akciových společností, neboť kupónová privatizace jich přivedla na svět ve dvou vlnách 1300. Burza cenných papírů Praha, a. s. a později Komise pro cenné papíry proto navázala osobou předsedy burzovní komory a posléze člena prezidia Komise Tomáše Ježka úzké pracovní kontakty s OECD již při přípravě Principů z roku 1999. Komise pro cenné papíry pak formulo-

vou kapitulu určenou vládám jako připomenutí jejich povinností vůči kapitálovému trhu. Komise pro cenné papíry obratem reagovala aktualizací svého prvního Kodexu a vydala pod vedením Tomáše Ježka ještě v roce 2004 svůj druhý Kodex správy a řízení akciových společností založený na Principech OECD z roku 2004. Oba Kodexy byly samozřejmě určeny společně, s jejichž akcemi se obchodovalo na veřejných trzích a které byly pod dozorem Komise pro cenné papíry.

Protože se při práci na prvním Kodexu z roku 2001 velmi osvědčila práce v týmu, do něhož byli přizváni zástupci mnoha institucí působících na kapitálovém trhu, byla obnovena činnost pracovní skupiny, která se úkolu sepsat aktualizovaný Kodex 2004 opět zhostila. Členy pracovní skupiny byli kromě pracovníků Komise pro cenné papíry zástupci Unie investičních společností ČR, Burzy cenných papírů Praha, a. s., Českého institutu interních auditorů, Asociace penzijních fondů ČR, Asociace registrovaných investičních zprostředkovatelů ČR, Českého Telecomu, a. s., ČEZ, a. s., Českého institutu tajemníků obchodních společností, Czech Institute of Directors, Czech

Association of Investment Professionals, Corporate Governance Partners, PricewaterhouseCoopers a NEWTON Management, a. s. Korespondenčně se velmi užitečně podílel Robert Strahota z US SEC (Americká komise pro cenné papíry a burzy).

Převážná část myšlenek obsažených v Kodexu 2001 zůstala i v Kodexu 2004 zachována, pracovní skupina se však rozhodla držet se velmi přísně nejen obsahu jednotlivých Principů správy a řízení společností OECD, jak tomu bylo i v původním Kodexu 2001, ale též jejich struktury, v níž jsou Principy OECD z roku 2004 rozčleněny do šesti kapitol:

- Kap. I. – Úloha vlády při zajištění základny pro efektivní rámec správy a řízení akciových společností
- Kap. II. – Práva akcionářů a klíčové vlastnické funkce
- Kap. III. – Spravedlivé zacházení s akcionáři
- Kap. IV. – Úloha zainteresovaných stran ve správě a řízení akciových společností
- Kap. V. – Uveřejňování informací a průhlednost
- Kap. VI. – Odpovědnost představenstva a dozorčí rady

Důvodem tohoto těsného příklonu k Principům OECD byla potřeba snadnější komunikace jak s OECD samotnou, která hraje na poli mezinárodní komunikace pravidel správy a řízení akciových společností zcela nesporně vedoucí roli, tak i s dalšími organizacemi, které Principy OECD buď používají, jako třeba Světová banka ve svých analýzách kvality hospodářských systémů různých zemí, nebo je doporučují, jako Evropská komise. Pracovní skupina se rozhodla zachovat též způsob prezentace Principů OECD, kdy dokument jako celek obsahuje vedle vlastních hierarchicky uspořádaných principů ještě tzv. anotace – komentáře, které tyto principy rozvádějí a často obsahují i další, volněji související doporučení, která tak s principy tvoří nedělitelný celek.

Kodex 2004 je doplněn čtyřmi přílohami, z nichž první obsahuje výsledky hodnocení Světové banky a Mezinárodního měnového fondu z července 2002 zaměřeného na Dodržování Principů správy a řízení společností OECD z roku 1999 v České republice. Druhá příloha obsahuje metodiku pro výbory pro správu a řízení společností zřizované správními orgá-

ny (výbor pro audit, výbor pro odměňování a výbor pro jmenování). Třetí příloha obsahuje Průvodce nejlepší praxí pro představenstva v České republice a čtvrtá příloha pak Vzor Etického kodexu podnikání.

Bezprostředním podnětem k aktualizaci Kodexu 2001 a sepsání Kodexu 2004 byl vskutku velmi dynamický vývoj, a to jak na poli tvorby a implementace celého souboru pravidel správy a řízení akciových společností, tak samozřejmě v samotném životě společností, který je oním souborem pravidel regulován. Hnací silou celého tohoto vývoje byla starost o rozvoj kapitálového trhu. Je totiž zřejmé, že jeho růst jako nadějně alternativy k bankovnímu způsobu financování společností kriticky závisí na tom, jakou důvěru ve zdravé fungování společností, které se obrátily se žádostí o potřebný kapitál na širokou veřejnost, lze získat, udržet a ještě posílit. Bylo tudíž jen přirozené, že mezi impulsy k inovacím pravidel správy a řízení akciových společností byly též některé neblahé události na kapitálovém trhu, které onou životně potřebnou důvěrou otřásly.

Do Kodexu 2004 byly zařazeny především nové prvky, které se jako nové objevily v Principech OECD z roku 2004. Do Kodexu 2004 byly dále zařazeny prvky, které navrhovala Evropská komise ve svém dokumentu z května 2003 „Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union – A Plan to Move Forward“ (Modernizace práva obchodních společností a zdokonalování správy a řízení společností v EU – Plán postupu).

Již z názvu dokumentu Evropské unie je zřejmé, že rozvoj pravidel správy a řízení společností a jejich implementace jde směrem, v němž se mísí dva světy – mechanismy jejich vynucování – mechanismus vynucování psaného práva, které je v České republice obsaženo zejména v Obchodním zákoníku, a mechanismus seberegulace a sebedisciplíny, tj. dobrovolného podřizování se oněm pravidlům cestou peer pressure. Pracovní skupina se rozhodla tento nesmírně závažný problém reflektovat tím, že pravidla Kodexu 2004 opatřila poznámkou, z níž je patrné, zda má dané pravidlo sílu zákona, nebo je „jen“ doporučeno k dobrovolnému podřizování se. Jazykově je tento rozdíl vyjádřen slovy „musí“ nebo „měl by“. Brala při tom na zřetel, že všeobecnou tendencí na

- rozvinutých trzích je postupný příklon k používání pravidel, která mají sílu zákona. Také Evropská komise konstatovala, že přístup k pravidlům správy a řízení společností jako k nezávazným doporučením nestačí a že bude třeba na úrovni EU přijmout jistý počet závazných pravidel.

Problém závaznosti nebo nezávaznosti pravidel je zvláště citelný v České republice s její novodobou tradicí právního pozitivismu, kde pravidlům, která nemají sílu zákona, hrozí, že je nebude nikdo respektovat. V pracovní skupině zazněl v této souvislosti názor, zda by Kodex 2004 neměl sehrát roli podnětu pro legislativní práci na novém Obchodním zákoně, je-li

zpráv zařazovaly prohlášení ohledně míry souladu jejich systémů správy a řízení s doporučeními Kodexu, a to na základě pravidla vyvinutého na londýnském trhu, které zní „dodržuj nebo vysvětli“ (comply or explain).

V duchu doporučení Evropské komise ponechat evropským společnostem volnost volby jednoúrovňového nebo dvouúrovňového modelu správy a řízení společností pracovní skupina ustoupila od preference tzv. anglosaského modelu, která byla obsažena v Kodexu 2001 a v Kodexu 2004 ponechala na společnostech, zda si zvolí tzv. německý nebo anglosaský model. Podle německého modelu valná hromada volí

*Všeobecnou tendencí na rozvinutých trzích je postupný příklon k používání pravidel, která mají sílu zákona. Také Evropská komise konstatovala, že přístup k pravidlům správy a řízení společností jako k nezávazným doporučením nestačí a že bude třeba na úrovni EU přijmout jistý počet závazných pravidel.*

zřejmé, že absence některých pravidel působí jako vážná překážka rozvoje českého kapitálového trhu (např. nemožnost distančního hlasování na valných hromadách). Pracovní skupina však dospěla k závěru, že takovouto ambici si Kodex 2004 nemůže klást, že musí zůstat především dokumentem určeným společností kótovaným na regulovaném trhu (kapitoly II.-VI.), takže se v Kapitole I., určené vládě, omezuje jen na uvedení obecných principů, které zajišťují efektivní rámec správy a řízení společností. Roli podnětu pro legislativní práci musí sehrát především citovaný dokument Evropské komise z května 2003 v té jeho části, která obsahuje doporučení k novelizaci práva obchodních společností, tj. v České republice Obchodního zákoníku.

Z hlediska doporučení Evropské komise ohledně směrů zdokonalování správy a řízení společností, která jsou obsažena v citovaném dokumentu z května 2003, je potěšitelné, že Komisi pro cenné papíry se jím dostalo ujištění, že již dříve vykročila správným směrem. Již v roce 2002 totiž doporučila společnostem, jejichž cenné papíry byly registrované, resp. obchodované na veřejném trhu, aby do svých výročních

jen dozorčí radu společnosti a ta pak volí představenstvo, podle anglosaského modelu valná hromada volí oba orgány společnosti.

Dokumenty OECD a Evropské komise byly hlavními, nikoli však jedinými zdroji, z nichž pracovní skupina čerpala prvky pro Kodex 2004. Při koncipování pravidel upravujících roli auditu a auditorů posloužil dokument Evropské federace účetních expertů (FCE) ze září 2003. Velmi inspirativní byly též materiály Fóra správy a řízení společností, které působí v rámci Evropské unie.

Mezi nejzávažnější a nejobtížnější problémy, které se Kodex pokusil řešit, byl problém nezávislosti členů správních orgánů. Komise EU v Plánu postupu doporučuje, aby v těch klíčových oblastech, v nichž jsou exekutivní členové představenstva ve střetu zájmů, tj. při rozhodování o odměnách členů představenstva a při dohledu nad auditem společnosti, rozhodovali v kótovaných společnostech výlučně neexekutivní členové představenstva nebo dozorčí rady, z nichž většina je nezávislá. Požadavek nezávislosti prakticky znamená, že oba správní orgány musí mít dostatečný počet členů, které společnost nezaměst-

nává a kteří nejsou vůči společnosti nebo jejímu managementu v úzkém vztahu prostřednictvím významných ekonomických, rodinných či jiných vazeb. I když lze zástupce zaměstnanců považovat za nezávislé na majoritním akcionáři, svým zaměstnáním jsou závislí na společnosti, a proto by se neměli započítávat mezi nezávislé členy dozorčí rady. Pracovní skupina si dobře uvědomovala, že v českém prostředí může být požadavek nezávislosti vnímán jako příliš tvrdý. Proto jako kompromis doporučila, aby byl naplněn alespoň v dozorčí radě společnosti, jejíž představenstvo je podle německého modelu tzv. exekutivní, tedy složené z výkonného managementu. V ideálním případě by měli být všichni členové obou orgánů jmenováni pro svou nezávislost a pro svou profesionální zdatnost. V České republice se však v poslední době stalo nedobrou tradicí, že členy představenstva jmenuje majoritní akcionář, aby se řídili jeho příkazy. Snahou však musí být tuto nedobrou tradici změnit.

Kodex 2004 je sice určen společností, jejichž cenné papíry jsou kótovány na regulovaném trhu, to však neznámá, že se k němu nemohou přihlásit též ostatní společnosti a v přiměřeném rozsahu se jím řídit. Kodex totiž obsahuje doporučení, jež jsou určena i jiným subjektům působícím na kapitálovém trhu, než jsou emitenti cenných papírů – ratingovým agenturám, kustodiánům, analytikům, auditorům, obchodníkům s cennými papíry, emitentům tzv. GDR (Global Depository Receipts) a v neposlední řadě též institucionálním investorům. I tyto účastníky kapitálového trhu je třeba mít k tomu, aby se v rozsahu doporučení, která na ně lze vztáhnout, ke Kodexu 2004 přihlásili.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*akciová společnost, corporate governance, správa a řízení akciových společností*

#### JEL KLASIFIKACE

*M00, M10*

x

## Trhy práce v České republice a dalších zemích EU v podmínkách realizace cílů Lisabonské strategie

► Ing. Karel Zeman, CSc. » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

\* Základní prioritou sociálně-ekonomického vývoje členských států Evropské unie (EU) formulovanou v revitalizované Lisabonské strategii je dlouhodobě udržitelný ekonomický růst a vytváření nových pracovních míst (/1/, /2/). Tyto priority se promítají do realizace zájmů členských států podporovaných politikami Národních programů reforem a Konvergenčních programů pro střednědobý časový horizont /3/.

Do těchto politik se promítá orientace Evropské strategie zaměstnanosti /4/, která tvoří tzv. pilíř zaměstnanosti revitalizované Lisabonské strategie. Orientuje se na tři základní cíle, tj. na plnou zaměstnanost, na produktivitu a kvalitu pracovních sil a na vytváření podmínek pro sociální a regionální soudržnost v ekonomikách členských států.

Lisabonská strategie orientuje vytváření nových pracovních míst (růst míry zaměstnanosti) a ekonomický růst na využití zdrojů dostupných pro podnikatelské subjekty a na ovlivňování úrovně produktivity jejich výrobních faktorů /5/.

Vazby mezi determinantami základních cílů Lisabonské strategie a politikami směřují od základních (výrobních) faktorů, tj. od pracovní síly (zaměstnanosti) a kapitálu, k základním determinantám zaměstnanosti a ekonomického růstu, tj. ke zdrojům pracovních sil, organizaci trhu práce, rozměru trhu a nákladům na kapitálové vstupy, k orientaci politik Lisabonské strategie na podporu efektivního využití těchto dvou skupin základních faktorů. Tyto politiky jsou orientovány na podporu růstu míry zaměstnanosti (v gendrové a věkové struktuře), na oblastní a odvětvovou mobilitu pracovních sil (a také na roz-

voj síťových odvětví služeb pro vnitřní trh a finančních služeb pro podnikatelský sektor).

Celková produktivita základních výrobních faktorů (Total factor productivity - TFP) je ovlivňována využitím inovací (informačních a komunikačních technologií, výzkumu a vývoje, absorpcí a difúzí znalostí), lidského kapitálu (úrovní a strukturou vzdělání pracovních sil), úrovní hospodářské soutěže (fungováním a strukturou trhu, podnikatelským prostředím) a orientací politik Lisabonské strategie na podporu těchto determinant TFP.

Z uvedeného schématu vazeb mezi základními determinantami cílů Lisabonské strategie a prioritami politik pro jejich podporu je možné identifikovat pět skupin nejdůležitějších cílů pro akceleraci dynamiky udržitelného ekonomického růstu a vytváření pracovních míst, resp. růstu zaměstnanosti /5/, tj. zlepšení lidského kapitálu (1), zvýšení investic do výzkumu a vývoje (2), růst míry zaměstnanosti (3), vytváření příznivého prostředí pro podnikatelské aktivity (4), otevírání trhů se službami (5).

Konkretizace těchto cílů a jejich odezva se promítá do základních skupin priorit politik trhů práce identifikovaných pro řešení v Národních programech reforem členských států EU, v období 2005–2008 (viz shrnutí skupin priorit srovnávaných členských států EU v tabulce 1).

Zkušenosti z dosavadního vývoje trhů práce v členských státech OECD a EU a výsledky permanentně prováděných srovnávacích analýz vývoje jejich základních parametrů (/6/, /7/) ukazují, že neexistuje „zlatá“ střední cesta implementace politik

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

**Tabulka č. 1 » Základní skupiny priorit politik trhů práce identifikovaných pro řešení v Národních programech reforem vybraných členských států EU v období 2005–2008**

Země	Skupiny problémů
Česká republika	Pružnost trhu práce (1), začleňování na trhu práce (2), vzdělání (3)
Slovensko	Vyšší míra zaměstnanosti (1), modernizace systému vzdělání (2), demografické změny (3), začleňování na trhu práce (4)
Maďarsko	Růst míry zaměstnanosti (1), zlepšení začleňování handicapovaných do trhu práce (2), snížení regionálních rozdílů v míře zaměstnanosti (3), podpora lidského kapitálu zlepšením systému vzdělání a kvalifikace (4)
Polsko	Tvorba pracovních míst a snižování nezaměstnanosti (1), adaptabilita pracovních sil a podnikatelských subjektů investicemi do lidského kapitálu (2)
Rakousko	Růst míry zaměstnanosti (1), zvýšení participace obyvatelstva na trhu práce jako reakce na stárnutí obyvatelstva (2), adaptabilita pracovních sil snižováním nelegálních forem zaměstnávání a podporou smluvní volnosti v pracovních právních vztazích při zachování sociální ochrany (3), reforma systému vzdělávání a kvalifikace (4)
Dánsko	Růst míry participace obyvatelstva jako reakce na stárnutí obyvatelstva (1), adaptabilita zaměstnanců a podnikatelských subjektů (2), zlepšení systému základního školství (3), růst počtu studentů sekundárního a terciárního vzdělávání (4)
Finsko	Prodlužování délky pracovní aktivity (1), zlepšení stimulačního účinku daní a dávek na míru zaměstnanosti (2), tvorba mezd (3), zlepšení rovnováhy mezi poptávkou a nabídkou pracovních sil (4)
Švédsko	Růst míry participace obyvatelstva a počtu odpracovaných hodin jako rozhodujících faktorů růstu nabídky práce (1)
Belgie	Růst míry zaměstnanosti snížením nezaměstnanosti mladých pracovních sil a dlouhodobé nezaměstnanosti a zvýšením participace starších pracovních sil (1), snížení vysoké daňové zátěže práce (2)
Nizozemsko	Začleňování nových pracovních sil do trhu práce (1), zvyšování počtu odpracovaných hodin, zejména pracovních sil na částečný úvazek (2), investice do lidského kapitálu (3), zdrženlivý mzdový vývoj (4)
Irsko	Udržení vysoké míry zaměstnanosti (1), zlepšení kvality a produktivity práce při zachování sociální soudržnosti (2), udržení vysoké nabídky pracovních sil růstem míry participace a migrace kvalifikovaných pracovních sil (3), rozvoj vysoce kvalifikovaných a adaptabilních pracovních sil (4)
Německo	Systém vzdělávání a celoživotního vzdělávání pro podporu znalostní společnosti (1), strukturální reformy institucí trhu práce (2), růst míry participace (3), růst adaptability a zaměstnatelnosti pracovních sil (4), vytváření souladu mezi rodinným životem a zapojením do pracovního procesu (5)
Francie	Snížení mzdových nákladů na pracovní sílu (1), zvýšení zdrojů pracovních sil znovuzačleňováním pracovních sil na trh práce (2), reformy fungování trhu práce (3)
Itálie	Posilování systému vzdělávání a kvalifikace (1), růst míry zaměstnanosti (2), snížení regionálních rozdílů v ukazatelích trhu práce (3)
Velká Británie	Růst míry zaměstnanosti (1), růst kvalifikace pracovních sil (2), integrace handicapovaných do trhu práce (3)
Portugalsko	Zlepšení úrovně kvalifikace pracovních sil (1)
Španělsko	Růst míry zaměstnanosti (1), růst míry zaměstnanosti žen (2), snížení segmentace trhu práce rozšířením smluvní volnosti (3), investice do lidského kapitálu – do vzdělání a kvalifikace (4)
Řecko	Růst míry zaměstnanosti, zvláště žen (1), snížení míry nezaměstnanosti (2), podpora systému vzdělávání a celoživotního vzdělávání (3), zlepšení fungování trhu práce (4), adaptabilita pracovních sil a podnikatelských subjektů (5)
Eurozóna	Zvýšení schopnosti trhu práce pružně reagovat na asymetrické šoky tržní ekonomiky (1), růst míry participace, zvláště žen a starších pracovních sil (2), zvýšení adaptability pracovních sil a podnikatelských subjektů (3), zlepšení systému investování do lidského kapitálu (4)

Pramen: Communication from the Commission to the Spring European Council, Time to Deliver – Part II: Country Chapters, Brussels, 19. 1. 2006, COM (2006)

- ovlivňujících jejich fungování, tj. udržení potřebné míry zaměstnanosti, pružnost jejich odezvy na vývoj vnitřních a vnějších ekonomických podmínek, dostatečnou (optimální) míru ochrany zaměstnanců vytvářející potřebný (přijatelný) stupeň jejich sociální jistoty a bezpečnosti zaměstnání a vývoj vzájemných vazeb mezi zaměstnaností, produktivitou práce, hrubým domácím produktem a jeho důchodovou strukturou. To ale neznamená, že nelze využít zkušenosti členských států EU s příznivým vývojem parametrů jejich trhů práce a uvedených vazeb pro inspiraci úvah o formulování politiky trhu práce v podmínkách české ekonomiky.

### 1. Vývoj a úroveň základních parametrů trhů práce

Akcelerace dynamiky hrubého domácího produktu (HDP) v průběhu období 2000–2005 ovlivňovala příznivě dynamiku a úroveň základních parametrů trhů práce ve srovnávaných členských státech EU (EU-18) včetně České republiky. Tento vývoj by měl pokračovat i v období plnění záměrů Národních programů reform členských států, tj. v období 2005–2008.

#### 1.1 Dynamika základních parametrů trhů práce

V období 2001–2005 dosahuje průměrná roční dynamika obyvatelstva v produktivním věku (15–64 let), tj. základního zdroje růstu zaměstnanosti, v České republice (0,4 %) obdobně úroveň jako v průměru EU-25 a EU-18 (0,4 %). Míra využití tohoto zdroje se promítá do průměrné roční dynamiky zaměstnanosti. Podle údajů Evropské komise se řadí Česká republika úrovní její dynamiky v uvedeném období (1,0 %) mezi srovnávané členské státy nad průměrem EU-25 (0,7 %) a EU-18 (0,8 %) – viz údaje v tabulce 2.

Výrazně nižší průměrnou roční dynamiku vykazuje v tomto období ale zaměstnané obyvatelstvo v produktivním věku (15–64 let) v České republice (0,4 %) než v průměru EU-25 (0,9 %), resp. než v průměru srovnávaných členských států EU-18 (0,8 %).

Proti průměru EU-25, resp. EU-18 a ve srovnání s Maďarskem zaznamenává česká ekonomika rozdíl-

ný vývoj celkové zaměstnanosti v genderové struktuře. Spolu se Slovenskem a Polskem vykazuje výraznější předstih dynamiky zaměstnanosti mužů před dynamikou zaměstnanosti žen. Tento výrazný trend se promítá do nárůstu podílu žen na celkové zaměstnanosti v průměru EU-25, resp. EU-18 a do stagnace až mírného poklesu jejich podílu v České republice. Většina srovnávaných členských států vykazuje v roce 2005 mírně vyšší podíl žen na celkové zaměstnanosti (v průměru EU-25, resp. EU-18 je to 44,1 %) než Česká republika (43,2 %). Zvláště vysoký podíl žen na celkové zaměstnanosti vykazují v roce 2005 tři skandinávské členské státy (v rozmezí 46,6–48,2 %).

V průřezu sektorové struktury zaměstnanosti se prosazují v české ekonomice v období 2000–2005 obdobné tendence jako v ostatních srovnávaných členských státech EU-18, tj. výrazný útlum dynamiky zaměstnanosti v zemědělském sektoru a její výrazný předstih v sektoru služeb před její dynamikou v celé ekonomice. Spolu se Slovenskem, Irskem, Itálií, Španělskem a Řeckem zaznamenává Česká republika stále růst zaměstnanosti v sektoru průmyslu (včetně stavebnictví). Její průměrná roční tempa jsou ale nižší (0,4 %) než v Irsku (2,1 %) a ve Španělsku (3,0 %).

Očekávané udržení vyšší průměrné roční dynamiky HDP ve srovnávaných členských státech v období 2005–2008 než v období 2001–2005 by se mělo promítat do obdobné tendence vývoje celkové zaměstnanosti. Tento vývoj by měl být příznivě ovlivňován realizací záměrů Národních programů reform v období do roku 2008.

Ze srovnávaných zemí EU-18 se řadí Česká republika do skupiny států (spolu se Slovenskem, Finskem, Itálií, Velkou Británií, Španělskem a Řeckem) s výrazným poklesem počtu nezaměstnaných (podle harmonizovaných údajů Eurostatu) v období 2000–2005. Předpokládá se, že tento trend by měl pokračovat (i v ostatních srovnávaných členských státech s výrazným nárůstem počtu nezaměstnaných v období 2000–2005) v období 2005–2008.

Vývoj celkového počtu zaměstnaných a nezaměstnaných se promítá do dynamiky celkových pracovních sil. Její průměrná roční tempa se v období 2001–2005 pohybují v České republice (0,8 %) mírně nad průměrem EU-25, resp. EU-18 (0,7 %). Podle va-

riantního ukazatele pracovních sil (tvořeného agregací zaměstnaného obyvatelstva v produktivním věku a celkovým počtem nezaměstnaných) je ale jejich průměrná roční dynamika v České republice (0,2 %) v období 2001–2005 značně pod jejich průměrnou dynamikou v EU-25 (0,9 %), resp. EU-18 (1,0 %). Podle predikce Ministerstva financí ČR z ledna 2007 by se měla zrychlit průměrná roční dynamika pracovních sil v České republice v období 2006–2008 na 0,5 % proti 0,2 % v období 2001–2005. Za obdobného předpokladu akcelerace dynamiky vývoje zaměstnanosti a snížení dynamiky nezaměstnanosti se očekává zrychlení dynamiky pracovních sil v řadě srovnávaných členských států EU-18.

Předstih dynamiky pracovních sil před dynamikou počtu obyvatel v produktivním věku (obdobně jako v období 2001–2005) by se měl promítat do pokračování růstu míry participace jak v České republice, tak ve srovnávaných státech EU-18.

### 1.2 Míra participace

Míra participace (tj. podíl civilních pracovních sil na celkovém počtu obyvatel v produktivním věku) charakterizuje vývoj a úroveň využití potenciálu pracovních sil pro realizaci základních cílů Lisabonské strategie. Růst míry participace je zařazen mezi priority trhů práce pro řešení v Národních programech reform členských států EU v období do roku 2008.

Vývoj úrovně míry participace byl v České republice v období 2000–2005 ovlivněn neopakovatelným vysokým zastoupením obyvatel v produktivním věku. Jeho podíl na celkovém počtu obyvatel se udržoval (69,6 % v roce 2000 a 71,1 % v roce 2005) výrazně nad průměrem jeho úrovně v EU-18 a v EU-25 (67,1 % a 67,2 %).

V tomto období je trh práce v České republice charakterizován udržením vysoké míry participace. V průměru období 2001–2005 (72,6 %) se sice udržuje nad průměrem EU-25 (71,2 %), ale řada srovnávaných členských států vykazuje její úroveň ještě vyšší, zejména skandinávské státy (v rozmezí 74–79 %), ale i Nizozemsko (78,0 %), Německo (76,0 %), Velká Británie (74,4 %) a Portugalsko (75,2 %).

Vzhledem k očekávanému udržení relativně vysokého podílu obyvatel v produktivním věku ještě v období do roku 2010 existují rezervy pro růst míry participace na českém trhu práce.

Značné odlišnosti charakterizují úroveň míry participace v české ekonomice v průřezu věkových a genderových skupin pracovních sil. Značně nižší je její úroveň ve věkové skupině 15–24 let (výrazně pod průměrem EU-25). Její nižší úroveň v této věkové skupině ve všech srovnávaných členských státech je sice ovlivňována všeobecným růstem počtu obyvatel v produktivním věku v této věkové struktuře ve vzdělávacím procesu. Její výrazně nižší úroveň v této věkové skupině v České republice ukazuje na nevyužitou potenciální zásobu živé práce pro ekonomický růst.

Příznivým rysem věkové struktury míry participace v české ekonomice je její vyšší úroveň ve věkové skupině 25–54 let (tato věková skupina potenciálu pracovních sil má rozhodující úlohu v podpoře růstu produktivity práce) oproti průměru EU-25 v celém období 2000–2005. V roce 2005 se (88,3 %) řadí mezi srovnávané členské státy s její nejvyšší úrovní.

Obdobně jako v ostatních členských státech také v České republice roste v analyzovaném období míra participace ve věkové skupině starších pracovníků (55–64 let). Její úrovní (46,9 %) se sice řadí k průměrné úrovni EU-25 (45,5 %), ale je výrazně předstihována její výší v řadě srovnávaných členských států, zejména skandinávských (v rozmezí 57–73 %). Zkušenosti těchto členských států s vytvářením podmínek pro růst míry participace v této věkové skupině obyvatel v produktivním věku by bylo možné využít v České republice.

V genderové struktuře míry participace zachovává Česká republika obdobný trend jako ostatní srovnávané státy, tj. vyšší míru participace mužů, ale obě genderové skupiny vykazují mírný pokles její úrovně (i když mírně nad průměrem EU-25). Všechny srovnávané staré členské státy vykazují v období 2000–2005 výrazný růst míry participace žen. Zvláště skandinávské státy dosahují v roce 2005 její vysoké úrovně (v rozmezí 70–76 %) proti úrovni průměru v EU-25 (kolem 63 %) a v České republice (62 %).

Tabulka č. 2 » Průměrná roční tempa vývoje základních ukazatelů trhů práce ve vybraných členských státech EU, 2001–2005 (v %)<sup>a)</sup>

Země	Obyvatelstvo celkem	Obyvatelstvo 15–64 let	Celková zaměstnanost <sup>b)</sup>	Obyvatelstvo zaměstnané (15–64 let) <sup>b)</sup>	Celková nezaměstnanost <sup>c)</sup>	Pracovní síly celkem <sup>d)</sup>	Pracovní síly 15–64 let <sup>e)</sup>	Sektorová zaměstnanost		
								Zemědělství <sup>f)</sup>	Průmysl <sup>g)</sup>	Služby <sup>h)</sup>
EU-25	0,4	0,4	0,7	0,9	1,1	0,7	0,9	-1,2	-0,8	1,4
EU-15	0,5	0,4	0,8	1,0	1,5	0,8	1,0	-1,8	-0,7	1,4
EU-18 <sup>i)</sup>	0,4	0,4	0,6	0,8	1,5	0,7	1,0	:	:	:
Česká republika	0,01	0,4	1,0	0,4	-1,6	0,8	0,2	-4,7	0,4	1,9
Slovensko	0,01	0,7	1,1	1,0	-2,4	0,4	0,4	-7,0	0,2	2,2
Maďarsko	0,0	0,1	0,2	0,4	2,8	0,4	0,5	-5,0	-0,7	1,2
Polsko	-0,3	0,4	-0,6	-0,5	1,8	-0,2	-0,1	-8,8 <sup>j)</sup>	-1,6 <sup>j)</sup>	2,4 <sup>j)</sup>
Rakousko	0,4	0,5	0,3	0,6	8,6	0,6	0,9	:	:	:
Dánsko	0,4	0,2	0,1	0,1	2,6	0,2	0,2	-1,8	-1,6	0,6
Finsko	1,2	0,1	0,8	0,5	-2,8	0,5	0,2	-3,3	-0,7	1,7
Švédsko	0,4	0,6	0,3	0,5	7,8	0,8	1,0	-3,0	-0,8	0,7
Belgie	0,5	0,5	0,5	0,6	5,2	0,9	1,0	-3,2	-1,4	1,2
Nizozemsko	0,5	0,4	0,0	0,5	11,8	2,1	0,9	-1,2	-2,9	0,8
Irsko	1,8	2,1	2,9	2,9	3,5	2,9	2,9	-2,6	2,1	3,9
Německo	0,1	-0,1	-0,2	0,1	5,9	0,3	0,4	-1,9	-2,4	0,7
Francie	0,6	0,7	0,6	1,0	1,9	0,7	1,1	-1,5	-0,8	0,5
Itálie	0,3	0,0	1,1	1,4	-4,6	0,7	0,8	-2,5	0,6	1,6
Velká Británie	0,3	0,5	0,9	0,6	-1,8	0,8	0,5	:	:	:
Portugalsko	0,7	0,6	0,4	0,3	14,9	1,1	1,1	:	:	:
Španělsko	1,6	1,7	2,9	4,1	-0,7	2,5	3,6	0,5	3,0	3,0
Řecko	0,3	0,1	1,3	1,4	-1,8	1,0	1,1	-2,3	0,5	2,6

a) Na základě průměrných ročních údajů

b) Harmonizované údaje

c) Harmonizované údaje Eurostatu

d) Na základě údajů: celková zaměstnanost + celková nezaměstnanost

e) Na základě údajů: obyvatelstvo zaměstnané (15–64 let) + celková nezaměstnanost

f) Zemědělství, lesnictví, lov

g) Těžba, zpracovatelský průmysl, výroba elektřiny, plynu a vody, stavebnictví

h) Tržní a netržní služby

i) 2001–2004

j) Uvedené členské státy EU celkem

Pramen: Employment in Europe 2006, Statistical Annex, EC, Brussels, November 2006

Rozčlenění gendrové struktury míry participace podle tří věkových skupin ukazuje na nejvýraznější rozdíly v České republice ve srovnání s EU-18 v období 2000–2005 ve věkové skupině 15–24 let (její úroveň vykazuje výrazný pokles a je nižší v české ekonomice). Jak ve věkové skupině 25–54 let, tak ve skupině 55–64 let vykazuje Česká republika shodné rysy vývoje. Příznivým rysem vývoje je udržení vysoké míry participace mužů v tzv. primární věkové skupině (25–54 let), k jejíž úrovni (94,8 %) se v roce 2005 přibližuje pouze několik srovnávaných členských států. Také míra participace žen v této věkové skupině dosáhla v roce 2005 vysoké úrovně (82,6 %), ale v celkovém období 2000–2005 její úroveň stagnuje. Např. skandinávské členské státy vykazují ale její růstovou tendenci (až na úroveň kolem 86 %), která je vysvětlována vytvářením podmínek pro skloubení péče o rodinu s pracovní kariérou žen. Rostoucí a vysoká úroveň míry participace žen v této věkové skupině ve srovnávaných členských státech ukazuje na rostoucí význam ženských pracovních sil pro udržení ekonomické aktivity celkových zdrojů pracovních sil a na jejich rostoucí úlohu ve zvyšování životní úrovně rodin.

Obdobně jako ostatní členské státy, také Česká republika zaznamenává nárůst míry participace starších mužů a žen (ve věkové skupině 55–64 let). Její úroveň (62,1 %) se v roce 2005 řadí ke skupině států EU-18 dosahující u mužských pracovních sil úrovně nad 60 %. Ženské pracovní síly v České republice sice zaznamenávají výrazný nárůst míry participace v této věkové skupině (až na úroveň kolem 33 % v roce 2005), ale stále mírně pod úrovní průměru EU-25 (36 %).

Značné rozdíly v míře participace ve věkové skupině 55–64 let a její nízká úroveň v řadě srovnávaných států EU-18, zvláště žen, ukazuje na složitost zapojování této skupiny obyvatelstva v produktivním věku do pracovního procesu. Se stárnutím věkové struktury obyvatelstva její význam pro ekonomický růst bude silnější. Vysoká úroveň míry participace v této věkové skupině v řadě členských států ukazuje na možnosti využití jejich zkušeností s posilováním trendu jejího růstu i v české ekonomice.

Míra participace je ovlivňována vedle věkové a gendrové struktury obyvatelstva v produktivním věku také dosaženým stupněm vzdělání. Česká republika zachovává obdobný trend jako ostatní srovnávané členské státy: míra participace mužů a žen roste s dosaženým stupněm vzdělání od nejnižšího k terciárnímu. Mužské pracovní síly s nejvyšším stupněm vzdělání dosahují v České republice (podle údajů za rok 2004) nejvyšší míry participace (94,1 %) ze všech srovnávaných států. Míra participace žen s nejvyšším dosaženým vzděláním je (80,5 %) mírně pod průměrem EU-19 (84,1 %).

Ze závěrů srovnávacích analýz rozhodujících opatření politik tržů práce podporujících růst míry participace v členských státech EU je možné zařadit mezi nejvýznamnější znova začleňování nezaměstnaných na trhy práce, snižování administrativních překážek začleňování žen, starších pracovníků a specifických skupin, začleňování mladých pracovních sil a růst vzdělání a kvalifikace. Tato opatření jsou promítnuta do Národních programů reforem pro realizaci v období 2005–2008.

### 1.3 Míra zaměstnanosti

Vývoj úrovně míry zaměstnanosti (podílu civilní zaměstnanosti na počtu obyvatel v produktivním věku 15–64 let) ve věkové a gendrové struktuře je základním ukazatelem plnění cílů Lisabonské strategie k roku 2010, tj. dosažení průměrné celkové míry zaměstnanosti kolem 70 %, míry zaměstnanosti žen více než 60 % a starších mužů a žen (55–64 let) kolem 50 %.

Podle údajů Eurostatu se pohybuje průměrná míra zaměstnanosti v České republice v průběhu celého období 2001–2005 (68,8 %) nad průměrem EU-25 (65,1 %), ale s nevýraznou tendencí jejího růstu. Proti cílové úrovni míry zaměstnanosti předpokládané Lisabonskou strategií pro rok 2010 se řadí Česká republika v roce 2005 do skupiny členských států s obdobnými rozdíly jako Německo, Francie a Španělsko. Ze srovnávaných členských států EU-18 se v roce 2005 téměř přiblížila její úroveň k cílům roku 2010 (70 %) ve Finsku, Rakousku, Irsku a Portugalsku. →

- Její cílovou úroveň již překročilo Dánsko, Švédsko, Nizozemsko a Velká Británie.

Očekávané udržení rychlé dynamiky HDP v období realizace Národního programu reforem by se mělo promítat do pokračování růstu její úrovně v České republice. Podle údajů (odhadů) Eurostatu by v roce 2008 dosáhla cílové úrovně (70,0 %), ale podle údajů české statistiky by dosáhla úrovně pouze kolem 67 %.

Nejvýraznější rozdíly v úrovni míry zaměstnanosti podle tří věkových skupin jsou charakteristické ve skupině srovnávaných států EU-18 pro skupinu mladých pracovníků (15–24 let) a starších pracovníků (55–64 let).

Ve věkové struktuře zaznamenává většina srovnávaných členských států pokles úrovně míry zaměstnanosti ve skupině mladých obyvatel v produktivním věku (15–24 let), který je zvláště výrazný v České republice (až na úroveň 27,5 % v roce 2005), tj. výrazně pod její průměrnou úroveň v EU-25 (36,8 %). Pouze čtyři členské státy udržují její úroveň v této věkové skupině výrazně nad průměrem EU-25 (Rakousko 53,1 %, Dánsko 62,3 %, Nizozemsko 65,2 % a Velká Británie 54,0 %). Její nižší úroveň v ostatních členských státech je sice ovlivněna (obdobně jako míra participace) rostoucí účastí této věkové skupiny ve vzdělávacím procesu, ale v Národních programech reforem se realizuje řada opatření podporujících růst míry zaměstnanosti mladých pracovníků po ukončení vzdělávacího procesu (viz např. program „První příležitost“ v českém Národním programu reforem).

Česká republika, spolu s většinou srovnávaných členských států EU-18, zaznamenává výrazný růst míry zaměstnanosti ve věkové skupině starších pracovníků (55–64 let). V roce 2005 mírně předstihuje její úroveň (44,5 %) průměr EU-25 (42,5 %). Za předpokladu obdobného nárůstu její úrovně jako v období 2000–2005 také v období do roku 2010 by Česká republika dosáhla cílové úrovně podle Lisabonské strategie kolem 50 %.

Relativně vysoká úroveň míry zaměstnanosti obyvatel v produktivním věku v tzv. primární věkové skupině 25–64 let v České republice (82,0 % v roce 2005) nad průměrem EU-25 (77,2 %) je významným

faktorem udržení dynamiky růstu HDP a zejména produktivity práce v české ekonomice.

V gendrovém průřezu vykazuje Česká republika výraznější rozdíly (nižší úrovně) v úrovni míry zaměstnanosti mladých pracovníků, jak mužů, tak žen. Zvláště výrazný je pokles míry zaměstnanosti žen v této věkové skupině v období 2000–2005. V primární věkové skupině (25–64 let) je její úroveň v obou gendrových skupinách nad průměrem EU-25 (tj. u mužů 94,8 % proti 92,1 % a výrazněji u žen 81,6 % proti 75,7 % v EU-25). Úroveň míry zaměstnanosti starších mužských pracovníků (55–64 let) v české ekonomice udržuje v průběhu celého období předstih před její úrovní v EU-25 jako celku (v roce 2005 dosahuje 62,1 % proti 55,5 % v EU-25).

Cílová úroveň míry zaměstnanosti podle Lisabonské strategie (tj. kolem 50 %) byla v české ekonomice u starších mužů v roce 2005 předstížena o 12,1 procentního bodu. Výrazný nárůst její úrovně v této věkové skupině v období 2000–2005 u žen (na 32,9 %) nestačil ale k dosažení průměru míry zaměstnanosti žen v EU-25 (36,0 %) v roce 2005. K dosažení cílové úrovně kolem 50 % v roce 2010 chybí v roce 2005 17,1 procentního bodu

Srovnání úrovně míry zaměstnanosti žen v České republice (ve všech třech věkových skupinách) ukazuje na značné možnosti využití potenciálu ženských pracovních sil pro růst české ekonomiky. Na tyto možnosti je možné usuzovat z porovnání vysoké míry zaměstnanosti žen zejména ve srovnávaných skandinávských státech za předpokladu vytvoření obdobně příznivějších podmínek pro účast žen na českém trhu práce.

Míra zaměstnanosti v gendrovém a věkovém průřezu je ovlivňována obdobným způsobem dosaženým stupněm vzdělání v České republice jako v ostatních srovnávaných členských státech – s jeho růstem výrazně roste. Pouze na dosažených nižších stupních vzdělání je její úroveň výrazněji pod průměrem srovnávaných členských států.

Lze předpokládat, že vytvořením podmínek pro pokračování růstu míry zaměstnanosti v české ekonomice ze současných 65 % např. na úroveň dosažovanou v Dánsku (75 %) nebo ve Švédsku kolem (73 %) by bylo možné výrazně stimulovat růst HDP.

#### 1.4 Míra nezaměstnanosti

Nezaměstnanost zůstává stále nejen ekonomickým, ale i sociálním problémem EU. V období 2000–2005 vzrostla sice celková zaměstnanost o 3,5 % a zaměstnanost obyvatel v produktivním věku (15–64 let) o 4,4 %, ale celkový počet nezaměstnaných vzrostl o 5,6 %. Z těchto důvodů Integrované směry pro růst a pracovní místa orientují politiky trhů práce členských států při přípravě a realizaci Národních programů reforem pro období 2005–2008 na opatření, která mají přímou vazbu na snižování nezaměstnanosti.

*Obdobně jako úroveň míry participace a míry zaměstnanosti, také úroveň míry nezaměstnanosti je výrazně ovlivňována dosaženým stupněm vzdělání – s vyšším dosaženým stupněm vzdělání (kvalifikace) klesá její úroveň jak v genderovém, tak ve věkovém průřezu.*

Podle harmonizovaných údajů o vývoji celkové míry nezaměstnanosti (tj. podílu nezaměstnaných na pracovních silách) v období 2000–2005 v osmnácti srovnávaných členských státech se řadí Česká republika do skupiny sedmi států s jejím poklesem. Její úroveň je v roce 2005 mírně (7,9 %) pod průměrnou úrovní v EU-25 (8,7 %) – viz údaje v tabulce 3. Je to ovlivněno výrazněji nižší úrovní míry nezaměstnanosti mužů (6,5 % proti 7,9 % průměru EU-25) než žen, která je na úrovni průměru EU-25 (9,8 %). Tento rys vývoje míry nezaměstnanosti, tj. její vyšší úroveň v ženských pracovních silách, je charakteristický pro téměř všechny srovnávané státy (s výjimkou její nižší úrovně než u mužů ve Švédsku a v Irsku). Zvýšení rozdílů v míře nezaměstnanosti mezi muži a ženami v období 2000–2005 v neprospěch žen v České republice, který je větší než ve srovnávaných starých členských státech, signalizuje nutnost věnovat větší pozornost tomuto problému českého trhu práce.

Složitým problémem zůstává snižování míry dlouhodobé nezaměstnanosti. V České republice v období 2000–2005 stagnuje na úrovni (4,2 %) mírně nad průměrem EU-25 (3,9 %). Dlouhodobá nezaměstnanost v roce 2005 se u mužů drží (3,4 %) blízko

úrovně průměru EU-25 (3,5 %) a je vyšší u ženských pracovních sil (5,3 % proti průměru EU-25 4,5 %).

Srovnání relací míry dlouhodobé a celkové míry nezaměstnanosti charakterizuje pružnost trhů práce členských států z hlediska zájemců o začleňování na jejich trzích práce. Nárůst relací uvedených ukazatelů nezaměstnanosti v České republice v období 2000–2005 jak u mužů (0,48 a 0,52), tak u žen (0,50 a 0,54), trvale nad průměrem EU-25, ukazuje na složitost začleňování dlouhodobě nezaměstnaných na český pracovní trh. Inspirací pro realizaci opatření zrychlující začleňování dlouhodobě nezaměstna-

ných na českém trhu práce mohou být trvale nízké uvedené relace nejen v Rakousku a ve třech skandinávských členských státech, ale i ve Velké Británii a ve Španělsku.

Úroveň míry nezaměstnanosti v rozčlenění podle tří věkových skupin vykazuje největší rozdíly proti její celkové úrovni v obou genderových skupinách ve skupině mladých (15–24 let). V průměru osmnácti srovnávaných členských států je její úroveň téměř dvojnásobně vyšší, než vykazuje obyvatelstvo v produktivním věku (15–64 let).

V České republice je úroveň míry nezaměstnanosti ve věkové skupině 15–24 let (19,3 %) blízko její průměrné úrovně v EU-18 (18,5 %). Míra nezaměstnanosti mužů (19,4 %) a žen (19,1 %) je mírně vyšší než v EU-18 (18,1 % a 18,9 %). Její výrazně nižší úroveň v této věkové skupině v obou genderových průřezích v Rakousku (10,7 a 9,9 %), v Dánsku (6,1 a 9,8 %), v Nizozemsku (9,4 a 8,6 %) a v Irsku (9,1 a 7,3 %) může být pro české politiky trhu práce inspirativní.

Nižší úroveň míry nezaměstnanosti ve věkové skupině 25–54 let v České republice v roce 2005 (7,1 %) než v průměru EU-18 (8,1 %) je ovlivněna její nižší úrovní u mužů (5,3 % proti 7,2 % v EU-18) a té-

- měř obdobnou její úroveň u žen (9,3 % proti 9,1 % v EU-18).

Snižování úrovně míry nezaměstnanosti starších pracovníků (55–64 let) může být významným potenciálním zdrojem pro ekonomický růst. Význam udržení její nízké úrovně v této věkové skupině a její snižování roste ve všech členských státech EU. V České republice se jak v roce 2000, tak v roce 2005 udržuje její úroveň u mužů (5,0 % a 4,5 %) pod průměrem EU-18 (7,3 % a 6,6 %) a vykazuje tendenci k poklesu. Ženské pracovní síly v České republice sice zaznamenávají její růst v tomto období (z 5,4 % na 6,3 %), ale stále se řadí k členským státům s její nižší úrovní. Řada srovnávaných členských států ale vykazuje její úroveň výrazně nižší (např. Maďarsko, Švédsko, Belgie, Nizozemsko, Irsko a také Řecko), v rozmezí 2,6–4,0 %.

Obdobně jako úroveň míry participace a míry zaměstnanosti, také úroveň míry nezaměstnanosti je výrazně ovlivňována dosaženým stupněm vzdělání – s vyšším dosaženým stupněm vzdělání (kvalifikace) klesá její úroveň jak v gendrovém, tak ve věkovém průřezu. Podle údajů z roku 2004 vykazuje Česká republika (spolu se Slovenskem, Polskem a Německem) ze všech srovnávaných států EU-18 nejvyšší míru nezaměstnanosti u pracovníků s nižším vzděláním – jak celkově (23,0 %), tak u mužů (24,5 %) a žen (22,1 %). Na druhé straně ale vykazuje (spolu s Maďarskem, Irskem a Velkou Británií) daleko nejnižší míru nezaměstnanosti u pracovníků s vyšším (terciárním) vzděláním (celkem 2,2 %, 2,6 % u mužů a 1,9 % u žen).

V důsledku těchto extrémních rozdílů v úrovni míry nezaměstnanosti v závislosti na dosaženém stupni vzdělání (kvalifikace) jsou efekty z jeho vlivu na vývoj míry nezaměstnanosti výraznější mezi skupinami pracovních sil s nižším a vyšším vzděláním (resp. kvalifikací) než mezi středním a vyšším dosaženým stupněm vzdělání.

Z výsledků srovnávací analýzy vývoje míry nezaměstnanosti v gendrovém a věkovém průřezu v období 2000–2005 je zřejmé, že nejvýznamnějším problémem pro řešení jak v České republice, tak v ostatních srovnávaných členských státech v Národních programech reforem v období 2005–2008 je její sni-

žování ve věkové skupině mladých a starších pracovníků. Opatření českého Národního programu reforem (a ostatních členských států) jsou orientovány tímto směrem.

## 2. Faktory vývoje základních parametrů trhů práce

Vývoj základních parametrů trhů práce členských států EU, tj. míry participace, zaměstnanosti a nezaměstnanosti, je v rozhodující míře ovlivňován sektorovou strukturou zaměstnanosti, využitím pracovního času, vzdělaností a kvalifikační strukturou zaměstnanosti a regionálními parametry jejich trhů práce.

### 2.1 Sektorová struktura zaměstnanosti

Změny ve struktuře základních faktorů ekonomického růstu (růst významu vědeckotechnického pokroku a znalostí zpředmětněných ve výrobních technologiích a v kvalifikaci pracovních sil) a ve struktuře poptávky (od spotřeby hmotných statků ke službám a užití volného času) se promítají do sektorové struktury zaměstnanosti v členských státech EU. V období 2000–2005 pokračuje výrazný trend vývoje její struktury snižováním podílu zemědělských a průmyslových (včetně stavebnictví) sektorů a nárůstu sektoru služeb.

Česká ekonomika sice zachovává obdobný trend vývoje struktury celkové zaměstnanosti, ale s některými výraznými (a přetrvávajícími) rozdíly. Její struktura vykazuje (v roce 2005) stále vyšší podíl sektoru průmyslu (39,4 %) ve srovnání s průměrem EU-25 (27,5 %) a přetrvávající nižší podíl sektoru služeb (57,9 % proti 70,4 % v průměru EU-25) – viz údaje v tabulce 4.

Abnormálně vysoký podíl průmyslu je ovlivňován výrazně vyšším podílem zpracovatelského průmyslu (27,1 % proti 18,3 % v průměru EU-25), značně vyšším podílem těžebních odvětví (1,0 % proti 0,4 % v průměru EU-25), značně vyšším podílem odvětví výroby elektřiny, plynu a vody (1,6 % proti 0,9 % v průměru EU-25) a do určité míry i vyšším podílem stavebnictví (9,7 % proti 7,9 % v průměru EU-25).

**Tabulka č. 3 » Vývoj celkové míry nezaměstnanosti v gendrové struktuře ve vybraných členských státech EU, 2000–2005 (v %)**

Země	Celková míra nezaměstnanosti <sup>a)</sup>						Dlouhodobá míra nezaměstnanosti <sup>b)</sup>					
	Celkem		Muži		Ženy		Celkem		Muži		Ženy	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
EU-25	8,6	8,7	7,4	7,9	10,2	9,8	3,9	3,9	3,3	3,5	4,8	4,5
EU-15	7,7	7,9	6,4	7,0	9,3	8,9	3,4	3,3	2,8	2,9	4,3	3,7
Česká republika	8,7	7,9	7,3	6,5	10,3	9,8	4,2	4,2	3,5	3,4	5,2	5,3
Slovensko	18,8	16,3	18,9	15,5	18,6	17,2	10,3	11,7	10,3	11,2	10,2	12,3
Maďarsko	6,4	7,2	7,0	7,0	5,6	7,4	3,1	3,2	3,5	3,2	2,5	3,2
Polsko	16,1	17,7	14,4	16,6	18,1	19,1	7,4	10,2	6,0	9,3	9,1	11,4
Rakousko	3,6	5,2	3,1	4,9	4,3	5,5	1,0	1,3	0,9	1,3	1,2	1,4
Dánsko	4,3	4,8	3,9	4,4	4,8	5,3	0,9	1,1	0,8	1,1	1,1	1,2
Finsko	9,8	8,4	9,1	8,2	10,6	8,6	2,8	2,2	2,8	2,4	2,7	1,9
Švédsko	5,6	7,8	5,9	7,9	5,3	7,7	1,4	1,2	1,7	1,4	1,0	1,0
Belgie	6,9	8,4	5,6	7,6	8,5	9,5	3,7	4,4	3,0	3,8	4,6	5,0
Nizozemsko	2,8	4,7	2,2	4,4	3,6	5,1	0,8	1,9	0,6	1,9	1,0	1,9
Irsko	4,3	4,3	4,3	4,6	4,2	4,0	1,6	1,5	2,0	1,9	1,0	0,8
Německo	7,2	9,5	6,0	8,9	8,7	10,3	3,7	5,0	3,0	4,7	4,6	5,4
Francie	9,1	9,5	7,6	8,7	10,9	10,5	3,5	3,9	2,9	3,5	4,3	4,4
Itálie	10,1	7,7	7,8	6,2	13,6	10,1	6,3	3,9	4,8	2,9	8,4	5,2
Velká Británie	5,4	4,7	5,8	5,1	4,8	4,3	1,4	1,0	1,9	1,3	0,9	0,7
Portugalsko	4,0	7,6	3,2	6,7	4,9	8,6	1,7	3,7	1,4	3,2	2,0	4,2
Španělsko	11,1	9,2	7,9	7,0	16,0	12,2	4,6	2,2	2,8	1,4	7,4	3,4
Řecko	11,3	9,8	7,5	6,1	17,2	15,3	6,2	5,1	3,6	2,6	10,2	8,9

a) Harmonizované údaje, podíl nezaměstnaných na pracovních silách (zaměstnaní a nezaměstnaní – ve věkové skupině 15+)

b) Harmonizované údaje, podíl nezaměstnaných po dobu 12 a více měsíců na pracovních silách (zaměstnaní a nezaměstnaní)

Pramen: Employment in Europe 2006, Statistical Annex, EC, Brussels, November 2006

Podíl zemědělství (3,8 %) na celkové zaměstnanosti v české ekonomice se udržuje v roce 2005 pod průměrem EU-25 (4,9 %), resp. na úrovni průměru EU-15 (3,7 %).

V období 2000–2005 se ve srovnávaných členských státech uplatňuje výrazný trend vazeb mezi úrovní zaměstnanosti v sektorech služeb a průmyslu – jednotka zaměstnanosti v průmyslu je doprovázena vyšší zaměstnaností ve službách. Tento trend se sice uplatňuje i v české ekonomice, ale relace jejich podílu jsou v roce 2005 stále výrazně nižší (1,51) než

v průměru EU-25 (2,85). Tato relace je také nižší ve třech nových členských státech, ale značně nad úroveň této relace v České republice. Udržení růstu produktivity práce v sektoru průmyslu, zvláště ve zpracovatelských odvětvích, bude vyžadovat výraznou změnu této proporce ve prospěch nárůstu podílu služeb, zvláště tržních služeb pro podporu podnikatelských subjektů.

Zvláště nízký je v České republice podíl tržních služeb na celkové zaměstnanosti. Podle šetření pracovních sil Eurostatu (LFS) z roku 2005 vykazují ze

- srovnávaných členských států jejich nižší podíl než Česká republika (32,2 %) pouze Slovensko (30,8 %) a Polsko (30,0 %). V ostatních státech je jejich podíl blízko průměru EU-25 (38,5 %). Zvláště nízký (5,9 %) je zejména podíl skupiny odvětví poskytujících služby pro podnikatelské subjekty (a pro nemovitosti a pro obchod) proti průměru EU-25 (9,4 %). Také podíl obchodních služeb (12,9 %) a služeb spojených s ubytováním a stravováním (3,9 %) na celkové zaměstnanosti je v České republice pod průměrem EU-25 a pod jejich úrovní v srovnávaných členských státech s obdobným potenciálem pro rozvoj turistického průmyslu. Pouze úroveň podílu dopravních, skladovacích a komunikačních služeb na celkové zaměstnanosti v české ekonomice je výrazněji (7,5 %)

nad průměrem v EU-25 (6,1 %). Optimalizace tohoto podílu je závislá na snižování dopravní náročnosti ekonomického růstu, ale i na využití tranzitní polohy České republiky.

Lze předpokládat růst podílu finančních služeb (2,0 %) blíže k průměru jejich podílu na celkové zaměstnanosti v EU-25 (3,0 %) s pokračováním začleňování české ekonomiky do integračních a globalizačních procesů.

Potenciální impuls pro růst zaměstnanosti v české ekonomice budou v budoucím období vytvářet služby pro domácnost (v průměru EU-25 dosahující v roce 2005 kolem 1,2 % celkové zaměstnanosti).

Také podíl netržních služeb na celkové zaměstnanosti je v České republice v roce 2005 (24,1 %) vý-

**Tabulka č. 4 » Vývoj sektorové struktury zaměstnanosti mužů a žen ve vybraných členských státech EU, 2000–2005 (v %)<sup>a)</sup>**

Země	Muži						Ženy					
	Zemědělství <sup>b)</sup>		Průmysl <sup>c)</sup>		Služby <sup>d)</sup>		Zemědělství <sup>b)</sup>		Průmysl <sup>c)</sup>		Služby <sup>d)</sup>	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
EU-25	6,1	5,8	35,9	34,5	58,0	59,7	4,4	3,9	14,6	12,6	81,0	83,5
EU-15	5,0	4,6	35,0	33,6	60,0	61,8	3,2	2,7	13,4	11,6	83,4	85,7
Česká republika	6,2	4,6	49,3	47,6	44,5	47,8	3,7	2,7	27,1	26,2	69,2	71,1
Slovensko	7,6	5,1	44,7	43,6	47,7	51,3	3,3	2,0	24,1	22,1	72,6	75,9
Maďarsko	8,9	6,8	41,3	41,8	49,8	51,4	3,3	2,7	24,9	21,2	71,8	76,1
Polsko	26,7	20,1 <sup>e)</sup>	35,5	35,7 <sup>e)</sup>	37,8	44,2 <sup>e)</sup>	25,7	18,2 <sup>e)</sup>	17,1	16,2 <sup>e)</sup>	57,2	65,6 <sup>e)</sup>
Dánsko	4,8	4,5	32,4	30,2	62,8	65,3	1,9	1,6	12,2	11,0	85,9	87,4
Finsko	7,9	6,7	40,4	38,6	51,7	54,7	3,8	2,9	13,8	12,2	82,4	84,9
Švédsko	4,2	3,5	35,5	34,1	60,3	62,4	1,2	1,0	10,9	9,6	87,9	89,4
Belgie	3,0	2,4	31,9	29,4	65,1	68,2	1,5	1,4	10,1	9,3	88,4	89,3
Nizozemsko	4,2	4,2	28,6	25,7	67,2	70,1	2,4	2,1	8,7	7,0	88,9	90,9
Irsko	11,6	9,3	37,9	39,1	50,5	51,6	2,1	1,3	15,5	11,8	82,4	86,9
Německo	2,8	2,7	39,9	36,2	57,3	61,1	1,9	1,6	15,4	13,7	82,7	84,7
Francie	5,0	4,7	30,9	29,9	64,1	65,4	2,7	2,2	11,3	9,9	86,0	87,9
Itálie	5,3	4,6	35,7	37,1	59,0	58,3	4,0	3,0	19,0	16,0	77,0	81,0
Španělsko	7,5	6,7	39,7	42,0	52,8	51,3	4,4	3,8	13,6	12,0	82,0	84,2
Řecko	16,1	13,3	30,1	30,7	53,8	56,0	19,4	16,0	13,3	10,5	67,3	73,5

a) Na základě průměrných ročních údajů Eurostatu (LFS)

b) Zemědělství, lesnictví, lov

c) Těžba, zpracovatelský průmysl, výroba elektřiny, plynu a vody, stavebnictví

d) Tržní a netržní služby

e) 2004

Pramen: Employment in Europe 2006, Statistical Annex, EC, Brussels, November 2006

razněji pod průměrem EU-25 (29,1 %), resp. EU-15 (29,9 %). Ze srovnávaných členských států EU vykazují nižší podíl těchto služeb pouze Polsko (23,3 %) a tři jižní členské státy (v rozmezí 22–23 %).

Nejmenší rozdíly ve výši podílu na celkové zaměstnanosti vykazuje v roce 2005 skupina netržních služeb zahrnujících služby veřejné administrativy, obrany a zákonných sociálních služeb (7,0 %) jak proti průměru EU-25 (7,3 %), tak proti průměru EU-15 (7,4 %).

Podíl služeb pro vzdělání na celkové zaměstnanosti má v České republice (6,2 %) blíže ke srovnávaným členským státům s jejich nižším podílem, tj. pod průměrem podílu EU-25 (7,2 %). Také podíl odvětví zdravotních a sociálních služeb (poskytovaných ze zákona) na celkové zaměstnanosti je v České republice (6,9 %) pod jeho průměrnou úrovní v EU-25 (9,8 %). Podíl ostatních komunálních, sociálních a ostatních služeb pro obyvatelstvo je sice nižší (4,0 %), ale má v roce 2005 blízko k úrovni průměru EU-25 (4,8 %).

Srovnání úrovně podílů deseti odvětví tržních a netržních služeb na celkové zaměstnanosti v české ekonomice s jejich podíly ve čtrnácti starých členských státech (za předpokladu realizace obdobných trendů vývoje jejich podílů v české ekonomice) ukazuje na značný potenciál pro vytváření pracovních míst v ČR. Tento potenciál je vytvářen jak s přihlédnutím ke změnám v poptávce obyvatelstva (ke službám), tak vlivem integračních a globalizačních trendů, stárnutí věkové struktury obyvatelstva a vytváření podmínek pro ekonomiku založenou v rostoucí míře na znalostech.

Zvláště z pohledu gendrové struktury zaměstnanosti bude nárůst podílu služeb vytvářet významné impulsy pro růst míry zaměstnanosti žen. Sektor služeb se podílí v roce 2005 na celkové zaměstnanosti žen v české ekonomice výraznějším podílem (71,1 %) než na zaměstnanosti mužů (47,8 %).

Proti vývoji ve srovnávaných členských státech v období 2001–2005 je průměrná roční dynamika růstu zaměstnanosti mužů ve službách rychlejší (2,7 %) než dynamika zaměstnanosti žen (1,2 %).

Také podíl žen na přírůstku celkové zaměstnanosti v české ekonomice je srovnatelně nižší než ve

srovnávaných starých členských státech, v důsledku uvedených rozdílných strukturálních proporcí vývoje zaměstnanosti. Přibližování vývojových trendů struktury zaměstnanosti v gendrovém průřezu v české ekonomice k vývojovým trendům ve starých členských státech bude úlohu žen v růstu celkové zaměstnanosti posilovat.

## 2.2 Využití pracovního času

Využití zásoby pracovního času (měřeného počtem odpracovaných hodin v přepočtu na zaměstnanou osobu nebo na obyvatele) vykazuje v České republice jak v roce 2000, tak v roce 2005 výrazně vyšší úroveň než ve většině srovnávaných členských států. V roce 2005 je česká úroveň odpracovaných hodin na pracovníka (2002 hod.) předstihována pouze Řeckem (2060 hod.) a je výrazně nad průměrem srovnávaných členských států EU-18 (1661 hod.). V přepočtu na obyvatele je úroveň využití pracovního času v České republice v roce 2005 daleko nejvyšší (972 hod.), výrazně nad průměrem EU-18 (743 hod.).

Ze čtyř faktorů úrovně využití pracovního času v přepočtu na obyvatele, tj. počtu odpracovaných hodin na pracovníka, úrovně míry zaměstnanosti a míry participace a úrovně věkové struktury obyvatelstva (podílu obyvatel v produktivním věku 15–64 let na celkovém počtu obyvatel), má v ČR ve srovnání s členskými státy EU-18 nejpříznivější vliv udržení vysokého počtu odpracovaných hodin na pracovníka a relativně vysoký podíl obyvatel v produktivním věku. V menší míře je úroveň využití pracovního času ovlivňována mírou participace a zaměstnanosti. Oba vlivy jsou v řadě srovnávaných členských států příznivější než v České republice.

Také pružnější organizace pracovního času je významným faktorem, který ovlivňuje efekty z využití potenciálu trhů práce pro růst výkonnosti ekonomik srovnávaných členských států.

Podle výběrového šetření Eurostatu (z jara 2005) vykazuje Česká republika vyšší průměrný počet odpracovaných hodin v týdnu (41,4), než je průměr EU-25 (40,4), resp. EU-15 (40,3). Rozhodující vliv má vyšší počet odpracovaných hodin v sektoru služeb (41,8 proti 40,2 v EU-25, resp. 40,1 v EU-15).

- Z hlediska podílu forem pracovně-právních úvazků osob na celkové zaměstnanosti převládá v České republice v roce 2005 vyšší podíl osob v trvalém pracovním poměru (68,5 % proti výrazně nižšímu průměru v EU-25 kolem 51,5 %). V období 2000–2005 jejich podíl klesá jak v České republice, tak v průměru EU-25.

Výrazněji nad průměrem EU-25 (15,6 %) se udržuje podíl osob samostatně výdělečně činných na celkové zaměstnanosti v české ekonomice (18,0 %), s tendencí růstu v období 2000–2005.

Podíl stále se rozšiřující formy částečných úvazků na celkové zaměstnanosti, která je faktorem příz-

nivě ovlivňujícím růst míry zaměstnanosti žen (umožňuje skloubit pracovní úvazek s péčí o děti apod.), je v České republice (4,9 %) velmi výrazně pod průměrnou úrovní v EU-25 (18,4 %). Pod průměrem EU-25 (14,5 %) je v České republice také podíl osob zaměstnaných na dobu určitou (8,6 %).

### 2.3 Vzdelanostní a kvalifikační struktura zaměstnanosti

Vývoj a úroveň všech tří základních parametrů trhu práce (tj. míry participace, zaměstnanosti a nezaměstnanosti) v členských státech EU je stále výrazně-

**Tabulka č. 5 » Struktura obyvatel v produktivním věku podle dosaženého stupně vzdělání ve vybraných členských státech EU, 2005 (v %)<sup>a)</sup>**

Země	Celkem			Muži			Ženy		
	Nižší <sup>b)</sup>	Střední <sup>c)</sup>	Vyšší <sup>d)</sup>	Nižší <sup>b)</sup>	Střední <sup>c)</sup>	Vyšší <sup>d)</sup>	Nižší <sup>b)</sup>	Střední <sup>c)</sup>	Vyšší <sup>d)</sup>
EU-25	32,8	47,3	19,9	32,1	48,0	19,9	33,5	46,6	19,9
Česká republika	17,2	71,8	11,0	14,3	73,6	12,1	20,1	69,9	10,0
Slovensko	20,7	68,1	11,2	18,5	70,2	11,4	22,8	66,1	11,1
Maďarsko	29,0	56,5	14,5	26,4	60,4	13,2	31,5	52,9	15,6
Polsko	22,4	64,0	13,6	22,0	66,2	11,8	22,7	62,0	15,3
Rakousko	24,3	60,5	15,2	20,7	61,8	17,5	28,0	59,1	12,9
Dánsko	24,5	47,4	28,1	24,3	49,5	26,2	24,7	45,3	30,1
Finsko	26,5	45,0	28,5	28,6	47,0	24,3	24,3	43,0	32,7
Švédsko	21,3	52,9	25,8	23,1	55,1	21,8	19,4	50,6	30,0
Belgie	37,4	35,9	26,7	37,7	36,7	25,6	37,0	35,0	28,0
Nizozemsko	33,0	40,8	26,3	30,7	41,3	28,0	35,2	40,3	24,5
Irsko	37,1	37,5	25,4	40,0	36,4	23,6	34,1	38,7	27,3
Německo	24,8	54,8	20,5	22,2	53,9	23,9	27,4	55,6	16,9
Francie	36,1	41,0	22,9	35,0	43,4	21,6	37,1	38,6	24,3
Itálie	50,7	38,9	10,4	51,5	38,6	9,8	50,0	39,2	10,9
Velká Británie	14,8	58,9	26,3	13,9	59,7	26,4	15,7	58,0	26,2
Portugalsko	72,8	16,3	10,9	75,6	15,7	8,7	70,1	16,8	13,1
Španělsko	51,9	22,5	25,7	52,6	22,1	25,1	50,9	22,9	26,2
Řecko	40,8	41,6	17,6	40,5	41,4	18,1	41,1	41,8	17,1

a) Ve věku 15–64 let

b) Klasifikace ISCED 0–2: nižší střední vzdělání

c) Klasifikace ISCED 3–4: vyšší střední vzdělání

d) Klasifikace ISCED 5–6: terciární vzdělání

Pramen: Employment in Europe 2006, EC, Brussels, November 2006

ji ovlivňován jejich vzdělanostní a kvalifikační strukturou.

Ve struktuře obyvatel v produktivním věku převládá v ČR výrazně vysoký podíl obyvatel se středním vzděláním (71,8 %), a to jak mužů (73,6 %), tak žen (69,9 %). Podíl obyvatel s tímto typem dosaženého vzdělání je v průměru EU-25 značně nižší (47,3 %, u mužů 48,0 % a u žen 46,6 %). Obdobně vyšší podíl (nad průměrem EU-25) obyvatel se středním vzděláním je charakteristický také pro Slovensko, Maďarsko, Polsko a Rakousko (viz údaje v tabulce 5).

*Velmi nepříznivým rysem kvalifikační struktury obyvatelstva v produktivním věku v České republice je nízký podíl obyvatel s vyšší kvalifikací (tj. s dosaženým terciárním vzděláním) jak u mužů (12,1 %), tak u žen (10,0 %).*

Proti průměru EU-25 (32,8 %, u mužů 32,1 %, u žen 33,5 %) vykazuje struktura obyvatel v produktivním věku v ČR výrazně nižší podíl obyvatel s nižším stupněm vzdělání (17,2 %, u mužů 14,3 % a u žen 20,1 %).

Nepříznivým rysem vzdělanostní (a kvalifikační) struktury obyvatelstva v produktivním věku v České republice je nižší podíl skupiny obyvatel dosahujících vyšších forem (terciárního) vzdělání (11,0 %, u mužů 12,1 % a u žen 10,0 %) ve srovnání s průměrem EU-25 (19,9 % - u mužů i u žen). Tento nepříznivý rys vzdělanostní (resp. kvalifikační) struktury obyvatelstva v produktivním věku může mít nepříznivý vliv na výkonnost české ekonomiky a může být v budoucím období prodlužován kvůli potřebě konsolidace veřejných financí.

Přístup k zaměstnání a růst míry zaměstnanosti pro všechny věkové skupiny obyvatel v produktivním věku (15–64 let) a v gendrovém průřezu je v členských státech EU ve stále větší míře závislý na dosaženém stupni vzdělání a na kvalifikaci pracovních sil. Mnoho zájemců o zaměstnání má omezený přístup na pracovní trh vzhledem k nedostatečnému nebo neodpovídajícímu vzdělání a kvalifikaci. Také strukturální transformace ekonomik členských států směrem ke službám a rostoucí úloha absorpce a difúze

znalostí ve výrobním procesu vyžaduje permanentní transformaci získaného vzdělání a kvalifikace.

Význam vzdělání a kvalifikace pro vývoj základních parametrů trhů práce (a realizaci cílů Lisabonské strategie) je zdůrazněn v Integrovaných směrech pro růst a pracovní místa pro přípravu a realizaci Národních programů reforem v období 2005–2008. /8/ Ve směrnici 23 je zdůrazněn růst investic do lidského kapitálu prostřednictvím specifických opatření, včetně strategií celoživotního vzdělávání. Ve směrnici 24 je zdůrazněn význam adaptace systémů vzdělání

a kvalifikace pracovních sil v odezvě na požadavky měnících se kompetencí sociálních partnerů (zaměstnanců, zaměstnavatelů a orgánů členských států).

Míra zaměstnanosti se zvyšuje s růstem dosaženého stupně vzdělání, resp. kvalifikace (viz údaje v tabulce 6). Vychází se z historicky ověřeného předpokladu růstu úrovně kvalifikace s růstem dosaženého vzdělání v členských státech EU a OECD. Z těchto důvodů struktura obyvatel v produktivním věku (15–64 let) podle dosaženého stupně vzdělání ovlivňuje významným způsobem vývoj celkové zaměstnanosti.

V průměru EU-25 dosahuje podíl obyvatelstva v produktivním věku s nejvyšší kvalifikací (tj. s dokončeným terciárním vzděláním) téměř 20 % (19,9 % jak mužů, tak u žen) – viz údaje v tabulce 5. Podíl obyvatelstva s nízkou kvalifikací (tj. s dosaženým nižším středním, resp. nižším vzděláním) dosahuje stále vysoké hodnoty kolem 33 % (muži 32,1 %, ženy 33,5 %). Kolem 47 % dosahuje podíl obyvatelstva s dosaženou střední kvalifikací (tj. s vyšším středním vzděláním), přičemž ve srovnání s hodnotou podílu na ženské části populace v produktivním věku (46,6 %) vykazuje mužská část mírně vyšší podíl (48,0 %).

• V období 2000–2005 v průměru EU-25 klesá v kvalifikační struktuře mužů v produktivním věku podíl nízké kvalifikace (z 34,6 % na 32,1 %), mírně roste podíl středních kvalifikací (z 47,1 % na 48,0 %) a výrazněji roste podíl vysoké kvalifikace (z 18,3 % na 19,9 %). Obdobně se mění kvalifikační (vzdělanostní) struktura žen. Výrazněji klesají podíly nízké kvalifikace (z 37,8 % na 33,5 %) a rostou podíly střední kvalifikace (z 45,4 % na 46,6 %) a výrazněji než v mužském obyvatelstvu v produktivním věku roste podíl vysoké kvalifikace (z 16,8 % na 19,9 %). Tento vývoj kvalifikační struktury žen v produktivním věku

se promítl do velmi výrazného nárůstu jejich míry zaměstnanosti, zejména ve věkových skupinách 25–54 let a 55–64 let. V obou těchto věkových skupinách růst míry zaměstnanosti žen předstihl růst míry zaměstnanosti mužů, zvláště ve věkové skupině 55–64 let.

Mezi srovnávanými členskými státy EU existují značné rozdíly v takto pojaté kvalifikační struktuře obyvatelstva v produktivním věku. Česká republika (17,2 %) spolu s Velkou Británií (14,8 %) vykazuje nejnižší podíl obyvatel s nízkou kvalifikací, a to jak v kvalifikační struktuře mužského (14,3 %, resp.

**Tabulka č. 6 » Vazba míry zaměstnanosti a dosaženého stupně vzdělání ve vybraných členských státech EU, 2004<sup>a)</sup> (v %)<sup>b)</sup>**

Země	Celkem			Muži			Ženy		
	Nižší <sup>c)</sup>	Střední <sup>d)</sup>	Vyšší <sup>e)</sup>	Nižší <sup>c)</sup>	Střední <sup>d)</sup>	Vyšší <sup>e)</sup>	Nižší <sup>c)</sup>	Střední <sup>d)</sup>	Vyšší <sup>e)</sup>
EU-19 <sup>f)</sup>	52,7	73,7	84,2	63,8	81,4	87,9	42,7	65,9	80,3
Česká republika	42,3	74,8	86,4	51,2	83,3	92,1	38,4	65,8	79,0
Slovensko	22,0	70,3	83,6	27,3	77,0	88,2	19,3	63,1	79,1
Maďarsko	36,9	70,9	82,7	43,3	77,5	87,8	32,6	63,6	78,7
Polsko	37,5	61,3	82,3	45,2	68,3	85,5	31,0	54,0	79,8
Rakousko	52,2	73,9	82,5	64,0	80,4	84,8	45,3	67,0	79,1
Dánsko	62,0	79,7	86,5	70,5	84,3	87,9	54,7	74,3	85,2
Finsko	57,0	74,2	84,5	60,2	77,5	87,0	53,1	70,5	82,5
Švédsko	67,0	80,7	85,4	72,7	83,2	85,9	59,4	78,1	85,0
Belgie	49,4	73,1	84,1	61,7	81,7	87,9	35,8	63,9	79,8
Nizozemsko	59,0	77,7	85,6	75,1	84,2	88,4	48,1	70,9	82,2
Irsko	57,2	75,7	86,1	73,7	89,0	91,3	37,7	64,1	81,1
Německo	48,6	69,5	82,7	59,7	74,6	85,6	41,4	64,3	78,4
Francie	59,6	75,4	81,7	68,0	81,4	85,6	52,0	68,5	78,3
Itálie	51,6	73,5	82,3	70,8	83,5	87,9	32,6	63,7	77,1
Velká Británie	53,0	79,4	88,8	60,1	84,9	89,4	46,9	73,9	85,6
Portugalsko	71,9	80,3	88,0	81,0	83,1	88,8	62,7	77,5	87,5
Španělsko	57,5	73,0	81,9	77,1	84,7	87,3	37,8	61,0	76,5
Řecko	56,8	69,0	82,4	78,3	84,8	88,6	36,9	53,3	75,3

a) Předběžné údaje

b) Podíl zaměstnaných na obyvatelstvu v totožných věkových skupinách 25–64 let

c) Klasifikace ISCED 0–2: nižší střední vzdělání

d) Klasifikace ISCED 3–4: vyšší střední vzdělání

e) Klasifikace ISCED 5–6: terciární vzdělání

f) EU-15 + Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko

Pramen: OECD Employment Outlook, Boosting Jobs and Incomes, 2006, OECD, Paris 2006

13,9 %), tak ženského (20,1 %, resp. 15,7 %) obyvatelstva. Výrazně vyšší rozdíly v podílech nízké kvalifikace ve struktuře dosaženého stupně vzdělání žen proti mužům v produktivním věku vykazuje, podobně jako Česká republika, Rakousko (28,0 % u žen proti 20,7 % u mužů), Maďarsko (31,5 % u žen proti 26,4 % u mužů) a Německo (27,4 % u žen proti 22,2 % u mužů). Do skupiny členských států s nadprůměrně vysokým podílem nízké kvalifikace (jak mužů, tak žen v produktivním věku) se v roce 2005 stále řadí Itálie (51,5 %, resp. 50,0 %), Portugalsko (75,6 %, resp. 70,1 %), Španělsko (52,6 %, resp. 50,9 %) a Řecko (40,5 %, resp. 41,1 %).

Proti průměru EU-25, resp. EU-15 a ostatním srovnávaným členským státům vykazuje Česká republika v roce 2005 nadprůměrně vysoký podíl obyvatel v produktivním věku se střední kvalifikací (s dosaženým vyšším střením vzděláním) jak u mužů (73,6 %), tak u žen (69,9 %). Obdobně vysoký podíl této kvalifikace vykazuje pouze Slovensko (70,2 %, resp. 66,1 %).

Výrazněji nad průměrem podílu střední kvalifikace mužů a žen v produktivním věku v EU-25 (48,0 %, resp. 46,6 %) se nachází také Maďarsko (60,4 %, resp. 52,9 %), Polsko (66,2 %, resp. 62,0 %), Rakousko (61,8 %, resp. 59,1 %) a Velká Británie (59,7 %, resp. 58,0 %).

Velmi nepříznivým rysem kvalifikační struktury obyvatelstva v produktivním věku v České republice je nízký podíl obyvatel s vyšší kvalifikací (tj. s dosaženým terciárním vzděláním) jak u mužů (12,1 %), tak u žen (10,0 %). Obdobně nižší úroveň podílu tohoto stupně kvalifikace (pod průměrem EU-25 ve struktuře mužů a žen v produktivním věku) vykazuje Slovensko (11,4 %, resp. 11,1 %), Maďarsko (13,2 %, resp. 15,6 %), Polsko (11,8 %, resp. 15,3 %), Rakousko (12,9 % v ženské populaci), Německo (16,9 % v ženské populaci), Itálie (9,8 %, resp. 10,9 %) a Portugalsko (8,7 %, resp. 13,1 %).

Podle řady analýz (viz shrnutí v pramenu /3/) jsou příčiny velmi nízkého podílu vyšší kvalifikace v kvalifikační struktuře obyvatelstva v produktivním věku v České republice do značné míry historické. Souvisí se strukturou terciárního vzdělávání, s řízením vzdělávacího systému a v neposlední řadě s ne-

dostatečným financováním tohoto systému vzdělávání. V období 2000–2005 jsou v České republice vytvářeny předpoklady pro rychlejší růst podílu obyvatel v produktivním věku s terciárním vzděláním. Počet studentů v systému terciárního vzdělávání v tomto období vzrostl o 43,1 %. /9/ Relace počtu těchto studentů k počtu obyvatel v produktivním věku se v ČR zvýšila z 0,036 proti 0,051 v průměru EU-25 v roce 2000 na 0,050 v roce 2005 proti 0,057 v průměru EU-25 v roce 2004 (/6/, /10/). I když v ČR dochází ke zlepšování této relace proti průměru EU-25, řada srovnávaných členských států vykazuje v roce 2004 tuto relaci ještě příznivější, např. Maďarsko (0,062), Dánsko (0,061), Finsko (0,087), Švédsko (0,073), Irsko (0,068).

Realizace záměrů Národního programu reforem pro období 2005–2008 by měla vytvářet podmínky pro zrychlení růstu podílu vyšší kvalifikace v kvalifikační struktuře obyvatelstva v produktivním věku v České republice /11/. Realizace tohoto záměru bude ale velmi složitá vzhledem k pokračování procesu konsolidace veřejných financí, která může do určité míry omezovat finanční prostředky pro podporu systému terciárního vzdělávání.

V této souvislosti má pro podporu rozvoje tohoto typu kvalifikace v České republice značný význam využití podnětů ze zkušeností srovnávaných členských států dosahujících vysoké úrovně podílu vyššího (terciárního) stupně vzdělání (jak mužů, tak žen v produktivním věku), zejména tří skandinávských členských států, ale i Belgie, Nizozemska a Irska, ale také Velké Británie a Španělska.

Analýzy vývoje základních parametrů trhů práce v členských státech EU-15 identifikují velmi silné vazby mezi úrovní kvalifikace (charakterizovanou třemi stupni dosaženého vzdělání), mírou participace, zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Ze souhrnného srovnání těchto vazeb v roce 2005 je zřejmé, že ve všech analyzovaných členských státech prudce klesá jak míra zaměstnanosti, tak míra participace od vyššího k nižšímu stupni vzdělání. V průměru EU-25 dosahují tyto rozdíly v roce 2005 podle celkových údajů 36,1 procentního bodu. Výraznější rozdíly v úrovni míry zaměstnanosti jsou charakteristické pro ženské pracovníky (42,8 procentního bodu) než pro muže

- (29,1 procentního bodu). Obdobně vyšší rozdíly v míře participace ve vazbě na vyšší a nižší stupeň vzdělání vykazují v EU-25 (33,7 procentního bodu) jako celku ženy (41,2 procentního bodu) než muži (25,7 procentního bodu). Míra nezaměstnanosti pak výrazně roste s poklesem dosaženého stupně vzdělání od vyššího k nižšímu (pro EU-25 jako celek o 7,9 procentního bodu). Tento růst úrovně míry nezaměstnanosti je výraznější u ženských pracovních sil (9,0 procentního bodu) než u mužských (7,1 procentního bodu).

Největší rozdíly v míře zaměstnanosti obyvatel s dosaženým vyšším a nižším stupněm vzdělání jsou charakteristické ze srovnávaných členských států pro Českou republiku (63,7 procentního bodu), Slovensko (70,3 procentního bodu), Maďarsko (54,5 procentního bodu) a Polsko (58,2 procentního bodu). Z uvedených údajů je zřejmé, že v těchto čtyřech nových členských státech má úroveň kvalifikace (vzdělání) mnohem výraznější vliv na status zaměstnání obyvatel v produktivním věku než v ostatních srovnávaných členských státech – viz údaje v tabulce 6.

Rozdíly v úrovni zaměstnanosti mezi srovnávanými členskými státy jsou výraznější u pracovníků s dosaženým nižším stupněm vzdělání (s nižší kvalifikací). Dosahují rozmezí úrovně míry zaměstnanosti od 13,1 % na Slovensku až k 65,5 % v Portugalsku.

Pokud jde o rozdíly v úrovni míry nezaměstnanosti osob s dosaženým vyšším a nižším stupněm vzdělání, je míra nezaměstnanosti u pracovníků s nižším vzděláním (kvalifikací) v průměru EU-25 2,6krát vyšší. Mírně vyšší je u ženských (2,6krát vyšší) než u mužských (2,5krát vyšší) pracovních sil. Výraznější rozdíl vykazuje zejména Česká republika (úroveň míry nezaměstnanosti je 13krát vyšší u pracovníků s nižším stupněm vzdělání) a Slovensko (je 10,2krát vyšší). Mírně nižší rozdíl vykazuje Maďarsko (je 5,7krát vyšší) a Polsko (je 4,4krát vyšší).

Staré srovnávané členské státy EU, tj. EU-15, vykazují značně nižší rozdíly v úrovni míry nezaměstnanosti pracovníků s vyšším a nižším stupněm vzdělání. Její úroveň se pohybuje v rozmezí jejich vyšších rozdílů u pracovníků s nižším vzděláním ve Finsku (je 4krát vyšší) až k Řecku (je pouze 1,2krát vyšší). Do skupiny srovnávaných starých členských států

s vyšším rozdílem u pracovníků s nižším vzděláním se řadí Rakousko (3,3krát), Švédsko (3,6krát), Belgie (3,6krát), Irsko (3,2krát), Nizozemsko (3,3krát) a Velká Británie (3,7krát). Nižší rozdíly v míře nezaměstnanosti ve vazbě na dosažený stupeň vzdělání vykazují v roce 2005 Dánsko (2krát), Nizozemsko (2,6krát), Francie (2,1krát) a zejména Itálie (1,5krát), Portugalsko (1,9krát) a Španělsko (1,7krát).

## 2.4 Celoživotní vzdělávání

Stále významnějším prvkem zvyšování úrovně kvalifikace a její adaptace podle rychle se měnících potřeb ekonomiky (ve vazbě na zrychlující se absorpci a difúzi technického a organizačního pokroku) je systém celoživotního vzdělávání. Je také významným faktorem realizace cílů Lisabonské strategie.

Podílem účasti obyvatel ve věkové skupině 25–64 let v systémech celoživotního vzdělávání je v roce 2005 Česká republika (5,9 %, u mužů 5,5 % a u žen 6,4 %) výrazně pod průměrem EU-25 (11,0 %, u mužů 10,1 % a u žen 11,9 %). Ještě výraznější rozdíly vykazuje vůči podílu účasti obyvatel ve věku 25–64 let v systémech celoživotního vzdělávání v Dánsku, Finsku, Švédsku, ale i ve Velké Británii (viz údaje v tabulce 7).

Příznivěji je hodnocen podíl obyvatel ve věkové skupině 25–64 let ve všech formách vzdělávacího procesu podle stupňů vzdělání z hlediska podílu systému terciárního vzdělávání, který v ČR dosahoval v roce 2003 kolem 62,7 % (pouze mírně pod průměrem EU-25 68,7 %). Většina srovnávaných starých členských států vykazuje ale podíl terciárního vzdělávání značně vyšší. Také Slovensko (82,6 %) a Polsko (73,9 %) vykazují vyšší podíl této formy vzdělávání.

Stagnace podílu obyvatel v systému celoživotního vzdělávání v České republice v období 2002–2005 (stále kolem 5,9 %) je ovlivněna poklesem podílu mužských obyvatel v produktivním věku (z 6,1 % na 5,5 %), který nebyl kompenzován nárůstem podílu ženských obyvatel v produktivním věku (z 5,7 % na 6,4 %) účastnících se tohoto systému zvyšování kvalifikace, resp. rekvalifikace.

Příznivým příkladem rozvoje tohoto systému jsou srovnávané členské státy s výrazně nadprůměr-

ným podílem obyvatel zařazených do systému celoživotního vzdělávání v roce 2005, tj. nejen tři skandinávské státy Dánsko (27,6 %), Finsko (24,8 %) a Švédsko (34,7 %), ale i Velká Británie (29,1 %). Jejich zkušenosti je možné využít pro zlepšení a modernizaci tohoto systému v ostatních členských státech.

Výsledky výběrového šetření umožňují charakterizovat míru účasti obyvatel ve věkové skupině 25–64 let ve všech formách vzdělávacích aktivit ve srovnávaných členských státech podle tří stupňů dosaženého vzdělání (viz údaje v tabulce 7) za rok 2003. /10/ Šetření zahrnuje jak regulérní systémy vzdělávání (např. univerzity a ostatní vysoké školy), tak ostatní systémy vzdělávání včetně samovzdělávacích aktivit (pomocí počítačových sítí, internetu, rozhlasové a televizní vzdělávací systémy apod.).

V průměru EU-25 dosahoval podíl obyvatel ve věku 25–64 let účastnících se všech forem vzdělávacích aktivit kolem 42 %. Výrazně vyšší byl podíl těchto vzdělávacích aktivit ve věkové skupině 25–34 let, dosahoval kolem 50 %. Ve věkové skupině starších pracovníků (55–64 let) dosahoval kolem 30 %. V průměru EU-25 rozdíl v míře účasti v těchto systémech celoživotního vzdělávání mezi muži (43 %) a ženami (41 %) jsou nízké.

V nižších stupních celoživotního vzdělávání se řadí Česká republika (10,3 %) do skupiny srovnávaných členských států s nižším podílem tohoto typu vzdělávání (resp. získávání kvalifikace) výrazně pod průměrem EU-25 (23,1 %), obdobně jako Řecko (5,6 %), Španělsko (12,6 %), Maďarsko (3,7 %), Polsko (9,2 %) a Velká Británie (12,2 %) – viz údaje v tabulce 7.

Také v systému celoživotního vzdělávání na středních stupních se podílem obyvatel ve věkové skupině 25–64 let řadí Česká republika (26,2 %) výrazněji pod průměr EU-25 (44,2 %), obdobně jako Řecko (18,9 %), Maďarsko (11,3 %), Polsko (26,5 %) a Velká Británie (36,9 %).

Pokud jde o podíl obyvatel v produktivním věku (25–64 let) účastnících se všech aktivit celoživotního vzdělávání ve vyšších (terciárních) systémech, Česká republika se svou úrovní (62,7 %) řadí ke srovnávaným členským státům EU blízko průměru EU-25

(68,7 %), obdobně jako Belgie (66,9 %), Německo (65,8 %), Irsko (66,4 %), Nizozemsko (66,2 %) a Velká Británie (60,8 %).

Významnou inspirací pro vytváření podnětů zvyšujících účast obyvatel v České republice v systémech celoživotního vzdělávání (podle uvedených tří stupňů dosaženého vzdělání) mohou být zkušenosti srovnávaných členských států dosahujících výrazně nadprůměrného podílu obyvatel ve všech třech skupinách (stupních) vzdělávacího systému, zejména Dánska (61,5 %, 77,4 %, 93,4 %), Francie (ve vyšším stupni 83,1 %), Itálie (ve vyšším stupni 78,0 %), Rakouska (86,8 %, 88,6 %, 95,3 %), Polska (ve vyšším stupni 73,9 %), Portugalska (ve středním a vyšším stupni 70,6 %, resp. 79,7 %), Slovenska (ve vyšším stupni 82,6 %), Finska (60,9 %, 76,8 %, 90,1 %) a Švédska (48,8 %, 69,1 %, 87,6 %). Přenos zkušeností z těchto členských států a jejich modifikace podle podmínek české ekonomiky by mohla výrazněji zvýšit účast obyvatel v systému celoživotního vzdělávání ve skupinách nižších a středních stupňů vzdělávání.

### 2.5 Regionální parametry trhu práce

Realizace cílů Lisabonské strategie klade důraz na regionální soudržnost EU aktivitami snižujícími regionální rozdíly v míře zaměstnanosti a nezaměstnanosti a v úrovni produktivity práce.

Podle údajů o rozdílech v míře zaměstnanosti na úrovni regionů NUTS 2 se řadí Česká republika do skupiny států s nižším rozptylem její úrovně. Udrží si také její minimální úroveň (57,7 %) nad průměrem minimální úrovně v EU-25 (43,4 %). Její průměrná úroveň v ČR (64,2 %) je blízko průměru EU-25 (63,1 %).

Na základě srovnání míry zaměstnanosti na regionální úrovni (NUTS 2) je možné hodnotit její vývoj v České republice pozitivně jak z hlediska její průměrné regionální úrovně, tak z hlediska rozptylu mezi regiony.

{8/9}

### 3. Vazby mezi zaměstnaností, produktivitou práce a ekonomickou úrovní

Úroveň souhrnné produktivity práce (HDP na pracovníka celkové zaměstnanosti) je výsledkem vazeb mezi intenzitou využití pracovního času (odpracovanými hodinami na pracovníka) a hodinovou produktivitou práce (HDP na odpracovanou hodinu). Rozdí-

ly v souhrnné produktivitě práce mezi srovnávanými členskými státy jsou výsledkem rozdílů v úrovni intenzity zaměstnanosti (využití pracovního času) a v úrovni hodinové produktivity práce.

V období 2000–2005 probíhá rychlý konvergenční proces úrovně souhrnné produktivity práce (HDP na pracovníka) v české ekonomice vůči její průměrné úrovni ve srovnávaných osmnácti členských státech

**Tabulka č. 7 » Vývoj míry celoživotního vzdělávání a účasti ve všech formách vzdělávacích aktivit podle stupňů vzdělání vybraných členských států EU, 2000–2005**

Země	Míra celoživotního vzdělávání (v %) <sup>a)</sup>						Účast ve všech formách vzdělávacích aktivit podle stupňů vzdělání, 2003 (v %) <sup>b)</sup>		
	Celkem		Muži		Ženy		Nižší <sup>c)</sup>	Střední <sup>d)</sup>	Vyšší <sup>e)</sup>
	2002	2005	2002	2005	2002	2005			
EU-25	7,9	11,0	7,2	10,1	8,5	11,9	23,1	44,2	68,7
EU-15	8,5	12,1	7,8	11,1	9,1	13,0	:	:	:
Eurozóna	5,5	8,9	5,4	8,5	5,6	9,2	:	:	:
Česká republika	5,9	5,9	6,1	5,5	5,7	6,4	10,3	26,2	62,7
Slovensko	9,0	5,0	8,7	4,7	9,4	5,2	40,4	59,4	82,6
Maďarsko	3,2	4,2	2,8	3,5	3,6	4,8	3,7	11,3	27,0
Polsko	4,3	5,0	3,9	4,3	4,7	5,6	9,2	26,5	73,9
Rakousko	7,5	13,6	7,6	43,1	7,3	14,5	86,8	88,6	95,3
Dánsko	18,4	27,6	16,2	24,2	20,7	31,0	61,5	77,4	93,4
Finsko	18,9	24,8	16,5	21,1	21,4	28,6	60,9	76,8	30,1
Švédsko	18,4	34,7	15,7	29,9	21,2	39,7	48,8	69,1	87,6
Belgie	6,5	10,0	6,8	10,3	6,3	9,7	23,3	42,4	66,9
Nizozemsko	16,4	16,6	16,9	16,6	15,9	16,7	20,1	42,6	66,2
Irsko	7,6	8,0	6,4	6,6	8,7	9,4	34,5	51,4	66,4
Německo	5,8	8,2	6,1	8,3	5,5	8,0	19,0	41,1	65,8
Francie	2,7	7,6	2,4	7,4	3,0	7,9	29,2	52,4	83,1
Itálie	4,6	6,2	4,5	5,7	4,7	6,6	34,4	60,7	78,0
Velká Británie	22,3	29,1	18,4	24,2	26,2	33,9	12,2 <sup>f)</sup>	36,9 <sup>f)</sup>	60,8 <sup>f)</sup>
Portugalsko	2,9	4,6	2,4	4,5	3,4	4,7	35,3	70,6	79,7
Španělsko	4,9	12,1	4,5	11,2	5,3	13,1	12,6	30,3	47,7
Řecko	1,2	1,8	1,3	1,9	1,2	1,7	5,6	18,9	42,6

a) Podíl obyvatel ve věku 25–64 let účastníků se systému vzdělávání (a zvyšování kvalifikace) čtyři týdny před šetřením na počtu obyvatel ve stejné věkové skupině (na základě EU Labour Force Survey)

b) V % obyvatel ve věku 25–64 let, všechny vzdělávací aktivity

c) Nižší střední vzdělání (ISCED 0–2)

d) Vyšší střední a post-sekundární vzdělání (ISCED 3–4)

e) Terciální vzdělání (ISCED 5–6)

f) Bez samovzdělávacích aktivit

Pramen: Structural indicators, Eurostat (12. 7. 2006); Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2006–07, Eurostat, Luxembourg 2006

(EU-18). V tomto období se její relace vůči EU-18 zlepšuje z 60 % na 66 % průměru EU-18. Rychlejší dynamika souhrnné produktivity práce ve třech srovnávaných nových členských státech a v Řecku v porovnání s Českou republikou zpomaluje konvergenční proces úrovně souhrnné produktivity práce v České republice vůči těmto státům (viz údaje v tabulce 8).

Také relace úrovně hodinové produktivity práce (HDP na odpracovanou hodinu) vůči průměru EU-18

(= 100 %) se zlepšuje z 49 % na 55 %. Vzhledem k rychlejší dynamice tohoto ukazatele v české ekonomice se realizuje konvergenční proces úrovně hodinové produktivity práce i vůči ostatním srovnávaným starým členským státům a vůči Slovensku a Polsku. Rychlejší dynamika hodinové produktivity práce v Maďarsku udržuje mírný předstih její úrovně vůči úrovni tohoto ukazatele v české ekonomice.

**Tabulka č. 8 » Vývoj ukazatelů souhrnné produktivity práce, využití pracovního času a hodinové produktivity práce ve vybraných členských státech EU, 2000–2005**

Země	2000			2005			Průměrná roční tempa v období 2001–2005, v %		
	HDP/prac., tis. PPS <sup>a)</sup>	Hodiny na pracovníka <sup>b)</sup>	HDP/hod., PPS <sup>a)</sup>	HDP/prac., tis. PPS <sup>a)</sup>	Hodiny na pracovníka <sup>b)</sup>	HDP/hod., PPS <sup>a)</sup>	HDP/prac. <sup>a)</sup>	Hodiny na pracovníka <sup>b)</sup>	HDP/hod. <sup>a)</sup>
EU-18 <sup>c)</sup>	46,78	1694	27,62	53,86	1661	32,43	2,9	-0,4	3,3
Česká republika	28,28	2092	13,52	35,60	2002	17,78	4,7	-0,9	5,6
Slovensko	24,45	1811	13,50	31,56	1791	17,62	5,2	-0,3	5,5
Maďarsko	28,77	2061	13,96	38,31	1994	19,21	5,9	-0,7	6,6
Polsko	24,72	1988	12,44	31,52	1994	15,81	5,0	0,1	4,9
Rakousko	49,05	1634	30,06	56,23	1636	34,37	2,8	0,1	2,7
Dánsko	48,91	1554	31,48	56,51	1551	36,44	3,0	0,0	3,0
Finsko	51,68	1750	29,53	59,26	1700	34,86	2,8	-0,6	3,4
Švédsko	49,70	1625	30,58	57,94	1587	36,51	3,1	-0,5	3,6
Belgie	58,65	1545	37,96	68,88	1534	44,90	3,3	-0,1	3,4
Nizozemsko	48,88	1368	35,73	58,60	1367	42,87	3,7	0,0	3,7
Irsko	56,78	1696	33,48	68,81	1638	42,01	3,9	-0,7	4,6
Německo	47,16	1468	32,12	54,96	1435	37,41	3,0	-0,0	3,0
Francie	56,84	1592	35,70	63,99	1535	41,69	2,4	-0,7	3,1
Itálie	56,48	1855	30,45	58,56	1791	32,70	0,7	-0,8	1,5
Velká Británie	48,19	1705	28,26	57,55	1672	34,42	3,6	-0,4	4,0
Portugalsko	33,53	1691	19,83	35,20	1685	20,89	1,0	-0,0	1,0
Španělsko	45,45	1815	25,04	52,90	1775	29,80	3,0	-0,5	3,5
Řecko	38,88	2080	18,78	49,74	2053	24,23	5,0	-0,2	5,2

a) HDP na zaměstnanou osobu (celková zaměstnanost), resp. odpracovanou hodinu, v EUR přepočtených pomocí běžných koeficientů kupní síly (PPS)

b) Odpracované hodiny na zaměstnanou osobu

c) Uvedené členské státy EU celkem

Pramen: The EU Economy 2006 Review, Adjustment Dynamics in the Euro Area, Experience and Challenges, Statistical Annex, Autumn 2006, EC, Brussels, November 2006; Employment in Europe 2006, Statistical Annex, EC, Brussels, November 2006; OECD Employment Outlook, Boosting Jobs and Incomes, 2006, OECD, Paris 2006

Tabulka č. 9 » Vývoj ukazatelů ekonomické úrovně, využití pracovního času a hodinové produktivity práce ve vybraných členských státech EU, 2000–2005

Země	2000			2005			Průměrná roční tempa v období 2001–2005, v %		
	HDP/obyv., PPS <sup>a)</sup>	Hodiny na obyvatele <sup>b)</sup>	HDP/hod., PPS <sup>a)</sup>	HDP/obyv., PPS <sup>a)</sup>	Hodiny na obyvatele <sup>b)</sup>	HDP/hod., PPS <sup>a)</sup>	HDP/obyv. <sup>a)</sup>	Hodiny na obyvatele <sup>b)</sup>	HDP/hod. <sup>a)</sup>
EU-18 <sup>d)</sup>	20 688	749	27,62	24 095	743	32,43	3,1	-0,2	3,3
Česká republika	13 074	967	13,52	17 282	972	17,78	5,7	0,1	5,8
Slovensko	9 558	708	13,50	12 986	737	17,62	6,3	0,9	5,4
Maďarsko	11 140	798	13,96	14 964	779	19,21	6,1	-0,5	6,6
Polsko	9 442	759	12,44	11 858	750	15,81	4,7	-0,2	4,9
Rakousko	25 461	847	30,06	29 008	844	34,37	2,6	-0,1	2,7
Dánsko	25 530	811	31,48	29 043	797	36,44	2,6	-0,4	3,0
Finsko	24 126	817	29,53	27 121	778	34,86	2,4	-1,0	3,4
Švédsko	23 914	872	30,58	27 748	760	36,51	3,0	-0,6	3,6
Belgie	23 421	617	37,96	27 613	615	44,90	3,3	-0,1	3,4
Nizozemsko	25 332	709	35,73	29 580	690	42,87	3,1	-0,6	3,7
Irsko	25 344	757	33,48	32 432	772	42,01	5,0	0,4	4,6
Německo	22 762	708	32,15	25 551	683	37,41	2,3	-0,7	3,0
Francie	24 133	676	35,70	27 015	648	41,69	2,3	-0,8	3,2
Itálie	22 716	746	30,45	24 492	749	32,70	1,5	0,0	1,5
Velká Británie	22 975	813	28,26	28 328	823	34,42	4,2	0,2	4,0
Portugalsko	16 161	815	19,83	16 712	800	20,89	0,7	-0,3	1,0
Španělsko	18 680	746	25,04	23 184	778	29,80	4,4	0,8	3,5
Řecko	15 249	812	18,78	20 402	842	24,23	6,0	0,7	5,2

a) HDP na obyvatele, resp. na odpracovanou hodinu, v EUR přepočtených pomocí běžných koeficientů kupní síly (PPS)

b) Odpracované hodiny na obyvatele

c) Uvedené členské státy EU celkem

Pramen: The EU Economy 2006 Review, Adjustment Dynamics in the Euro Area, Experience and Challenges, Statistical Annex, Autumn 2006, EC, Brussels, November 2006; Employment in Europe 2006, Statistical Annex, EC, Brussels, November 2006; OECD Employment Outlook, Boosting Jobs and Incomes, 2006, OECD, Paris 2006

Česká republika v období 2000–2005 udržuje stále výrazný předstih úrovně intenzity využití pracovního času (v přepočtu hodin na pracovníka) před její průměrnou úrovní v EU-18 a její úrovní v jednotlivých srovnávaných členských státech. Z porovnání rozdílů v úrovni intenzity využití pracovního času a v úrovni hodinové produktivity práce je možné usuzovat na rozhodující vliv efektů z vyšší intenzity pracovního času na snižování rozdílů v úrovni souhrnné

produktivity práce v ČR jak vůči průměru EU-18, tak vůči jednotlivým členským státům.

Obdobně je dosažená ekonomická úroveň (HDP na obyvatele) výsledkem vazeb mezi využitím pracovního času (odpracovaných hodin na obyvatele) a hodinovou produktivitou práce (HDP na odpracovanou hodinu) – viz údaje v tabulce 9.

V období 2000–2005 probíhal rychlý konvergenční proces ekonomické úrovně v České republice jak

vůči její průměrné úrovni v EU-18, tak vůči jednotlivým srovnávaným členským státům. Vůči průměru EU-18 (= 100 %) se její relace v České republice zlepšila z 63 % v roce 2000 na 72 % v roce 2005. Tento rychlý konvergenční proces úrovně HDP na obyvatele v České republice výrazně snížil rozdíly v úrovni tohoto ukazatele vůči sedmi menším a čtyřem velkým srovnávaným členským státům. Přetrvával ale značný rozměr těchto rozdílů. Jejich ekonomická úroveň byla v roce 2005 stále 1,4 až 1,9krát vyšší než ekonomická úroveň České republiky. Ze srovnávaných starých členských států byla v roce 2005 ekono-

mická úroveň pouze v Portugalsku o 3 % nižší než v České republice.

Udržení vysoké úrovně využití pracovního času v České republice jak v roce 2000 (967 hodin na obyvatele, tj. 129 % průměrné úrovně EU-18), tak v roce 2005 (972 hodin na obyvatele, tj. 131 % průměrné úrovně EU-18) příznivě ovlivňuje konvergenční proces ukazatelů ekonomické úrovně v České republice. Příznivý výrazný vliv z efektů využití pracovního času vykazují v tomto období také Rakousko, Velká Británie a Řecko. Také v Maďarsku, Dánsku, Finsku, Švédsku, Irsku a v Portugalsku je ovlivňován vývoj

**Tabulka č. 10 » Vývoj výdajů na aktivní politiky trhů práce ve vybraných členských státech EU, 2000–2004 (v %)**

Země	Celkové výdaje na politiky trhů práce <sup>a)</sup> , v % HDP		Aktivní výdaje na politiky trhů práce bez VSZ, v % HDP		Podíl aktivních výdajů na politiky trhů práce bez VSZ, v %		Výdaje na politiky trhů práce, v PPS na osobu se zájmem o práci <sup>d)</sup>			
							Veřejné politiky trhů práce		Aktivní politiky trhů práce	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
EU <sup>b)</sup>	1,9	1,8	0,7	0,5	36,1	30,9	:	:	:	:
Česká republika	0,5	0,5	0,1	0,1	31,7	33,8	0,2	0,2	0,1	0,1
Slovensko	:	0,5	:	0,1	:	18,4	:	0,1	:	0,0
Maďarsko	0,8	0,7	0,3	0,2	37,7	35,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Polsko	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Rakousko	1,7	2,0	0,4	0,4	24,7	23,6	8,8	5,3	2,7	1,5
Dánsko	4,3	4,4	1,7	1,5	41,2	36,3	22,1	21,9	12,6	12,5
Finsko	3,0	3,0	0,8	0,8	26,8	27,4	7,1	7,3	2,5	2,8
Švédsko	3,0	2,5	1,5	1,0	53,0	43,2	15,3	14,2	13,0	10,8
Belgie	3,4	3,6	1,0	0,9	31,5	27,7	12,3	13,3	4,9	5,1
Nizozemsko	2,7	3,7	0,4	1,1	14,9	33,4	14,3	13,8	8,0	6,5
Irsko	1,6	1,6	0,8	0,5	50,3	35,4	7,2	8,7	4,8	4,8
Německo	2,9	3,5	1,0	0,9	34,3	26,9	9,1	8,8	3,6	3,2
Francie	2,5	2,7	1,0	0,7	42,4	29,7	8,9	8,6	4,2	3,6
Itálie	0,7	1,4	0,6	0,5	83,8	41,8	1,7	1,8	1,7	1,3
Velká Británie	0,7	0,8	0,2	0,2	30,6	36,0	1,6	1,6	0,6	0,8
Portugalsko	1,4	2,0	0,4	0,6	20,0	29,5	3,1	3,4	1,3	1,4
Španělsko	2,0	2,1	0,7	0,6	32,8	26,9	2,9	3,2	1,1	1,2
Řecko	0,7	0,6	0,3	0,2	37,4	27,0	1,0	1,0	0,2	0,3

a) Politiky trhů práce včetně veřejných služeb zaměstnanosti (VSZ)

b) Nevážený aritmetický průměr z údajů za členské státy s dostupnými údaji

c) Nezaměstnaní a rezervy trhu práce (neaktivní osoby se zájmem o práci nezahrnuté do počtu nezaměstnaných)

Pramen: Employment in Europe 2006, EC, Brussels, November 2006

- ekonomické úrovně příznivěji intenzitou využití pracovního času.

Je nutné zdůraznit, že udržení efektů z využití pracovního času v české ekonomice pro hospodářský růst a pro pokračování konvergenčních procesů úrovně souhrnné produktivity práce a ekonomické úrovně bude velmi složité vzhledem ke srovnatelně velmi vysoké absolutní úrovni tohoto ukazatele. Další růst jeho úrovně je závislý na vytvoření řady předpokladů na trhu práce implementací vhodných politik (např. pro zvýšení podílu částečných úvazků pro růst míry zaměstnanosti, pro zvýšení míry zaměstnanosti starších pracovníků apod.), ale i technicko-ekonomických předpokladů ve výrobním procesu.

#### 4. Základní priority politik trhů práce

V pojetí orgánů EU a OECD jsou politiky trhů práce charakterizovány jako orientace aktivit (veřejné intervence) státních orgánů na specifické skupiny pracovních sil na trzích práce členských států. Tím se liší od všeobecných politik zaměstnanosti, které nejsou orientovány na specifické skupiny pracovních sil.

Efekty z implementace politik trhů práce jsou závislé nejen na kvalitě připravovaných programů aktivních a pasivních politik trhů práce, ale také na jejich finanční podpoře.

Podle údajů společně sdílené datové základny Eurostatu a OECD z roku 2006 se v průměru 21 členských států EU celkové veřejné výdaje na politiky trhů práce v letech 2000 a 2004 pohybují na úrovni 1,9 a 1,8 % HDP, se značným rozdílem v jejich úrovni podle jednotlivých členských států (viz údaje v tabulce 10).

Česká republika (0,5 % HDP) spolu se Slovenskem (0,5 %), Maďarskem (0,7 %), Velkou Británií (0,8 %) a Řeckem (0,6 %) tvoří v roce 2004 skupinu členských států s výrazně podprůměrnou úrovní výdajů na politiky trhů práce. Tento fakt je ještě zvýrazněn absolutní úrovní veřejných výdajů na politiky trhů práce v přepočtu pomocí PPS na osobu s aktivním zájmem o práci. Ze sedmnácti členských států vykazuje ČR v roce 2004 nejnižší úroveň těchto výdajů (0,2 PPS) spolu se Slovenskem (0,1) a Maďarskem (0,3). V ostatních srovnávaných členských státech se

tyto výdaje pohybují v rozmezí od 1,0 PPS v Řecku do 21,9 PPS v Dánsku.

Výdaje na politiky trhů práce (jak v relaci k HDP, tak jejich absolutní výše na klienta těchto politik) jsou ovlivňovány nejen mírou nezaměstnaných a pracovních neaktivních, ale také možnostmi veřejných rozpočtů.

Evropská strategie zaměstnanosti zdůrazňuje význam orientace struktury výdajů na politiky trhů práce na programy aktivních politik trhů práce vzhledem k jejich výrazně vyšší efektivitě. Tato orientace je také zdůrazněna v Integrovaných směrech pro růst a pracovní místa pro přípravu Národních programů reforem pro období 2005–2008. Přesto ale rozhodující podíl v celkových výdajích na politiky trhů práce mají výdaje na programy pasivních politik trhů práce, tj. v podstatě na programy podpory příjmů nezaměstnaných nebo osob předčasně odcházejících do důchodu, aniž by se přímo zlepšovala (podporovala) jejich aktivita na trhu práce. V průměru za 21 členských států EU dosahoval jejich podíl v roce 2004 kolem 70 % celkových výdajů na politiky trhů práce.

V období 2000–2004 se podíl výdajů na programy aktivních politik trhů práce na celkových výdajích na politiky trhů práce v průměru analyzovaných 21 členských států snižuje z 36,1 % na 30,9 %. V České republice se podle těchto údajů jejich podíl zvyšuje z 31,7 % na 33,8 %. Výdaje na tyto programy se podílejí v České republice pouze 0,1 % na HDP proti průměru v uvedené skupině členských států dosahujícímu 0,5 % HDP v roce 2004.

Evropská komise EU zdůrazňuje význam srovnávacích analýz aktivních politik trhů práce jak pro jejich zlepšování, tak pro implementaci příznivých výsledků z jejich aplikací v ostatních členských státech. Výsledky srovnávacích analýz aktivních politik trhů práce upozorňují na nedostatečné ocenění dlouhodobějších efektů z jejich aplikací a na jejich výraznější orientaci na krátkodobé cíle.

Z analýzy vlivu politik trhů práce a adaptace jejich organizačních struktur na výkonnost ekonomik členských států (rozčleněných na skupiny podle parametrů politik trhů práce) je zřejmé, že členské státy s pružnějšími trhy práce a s vyššími výdaji na aktivní politiky trhů práce vykazují příznivější parametry

těchto trhů (z hlediska vyšší míry zaměstnanosti a nižší míry nezaměstnanosti) promítající se do výkonnosti jejich ekonomik. Tyto členské státy (Dánsko, Nizozemsko, Irsko, Velká Británie) vykazují vyšší úroveň souhrnné a hodinové produktivity práce a vyšší ekonomickou úroveň. Také souhrnné hodnocení konkurenceschopnosti jejich ekonomik na svě-

tových trzích je příznivější. Závěry z této analýzy také upozorňují na důležitý předpoklad vytváření pružnějších trhů práce v členských státech EU přispívajících k růstu výkonnosti jejich ekonomik, kterým je realizace kooperativních vztahů zaměstnanců a zaměstnavatelů a podpory státu ve vytváření sociálního konsensu mezi účastníky na trzích práce.

#### LITERATURA A PRAMENY

- /1/ Zeman, K.: *Trh práce v České republice a ve vybraných členských státech EU v podmínkách realizace národních cílů Lisabonské strategie (srovnávací analýza)*. Výzkumná studie, Institut integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky, VŠE v Praze, 2007
- /2/ *Time to move up a gear. The new partnership for growth and jobs*. Communication from the Commission to the Spring European Council 2006, EC, Brussels, January 2006
- /3/ Zeman, K.: *Průběh zájmů České republiky a vybraných členských států EU do Národních programů reform pro období 2005–2008*. Výzkumná studie, Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s., Praha 2006
- /4/ *Joint Employment Report 2005/2006. More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*. Annex to the Communication from the Commission to the Spring European Council 2006, EC, Brussels, January 2006
- /5/ *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member states*. EC, Brussels, 2005/600/EC
- /6/ *Employment in Europe 2006*. EC, Brussels, November 2006
- /7/ *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. OECD, Paris 2006
- /8/ *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*. CEC, Brussels, 12. 4. 2006, COM (2005) 141 final, 2005 10057 (CNS)
- /9/ *OECD Economic Surveys 2006: Czech Republic*. OECD, Paris 2006
- /10/ *Europe in Figures - Eurostat yearbook 2006–07*. Eurostat, Luxembourg 2006
- /11/ *Zpráva o plnění Národního Lisabonského programu 2005–2008 (Národního programu reform České republiky)*. Praha, říjen 2006
- /12/ *The EU Economy 2006 Review, Statistical Annex*. EC, Brussels, November 2006
- /13/ *European Economy 2006, Economic Forecasts*. No. 5, Autumn 2006 (November), EC, Brussels 2006
- /14/ *Makroekonomická predikce České republiky*. Ministerstvo financí ČR, Praha, leden 2007
- /15/ *Education at a Glance - OECD Indicators*. OECD, Paris, September 2006
- /16/ Zeman, K.: *Průběh zájmů České republiky a dalších členů EU do Národních programů reform pro období 2005–2008*. Scientia et Societas, 2007, roč. III, č. 2, s. 43–64. ISSN 1801-7118
- /17/ *Economic Policy Reforms: Going for growth*. OECD, Paris 2006
- /18/ *EU Labour Force Survey, Spring 2006*. Eurostat, Luxembourg 2006
- /19/ *EU Labour Force Survey, Spring 2007*. Eurostat, Luxembourg 2007
- /20/ Rifkin, J.: *The end of work*. Tarcher, Putmann, New York 1995
- /21/ *OECD Jobs Strategy: Lessons from a decades experience*. OECD, Paris 2006

{8/9}

## • ABSTRACT

*The article summarises the results of benchmarking analysis of the Czech Republics and selected EU-25 Member states labour market development in the conditions of the national aims of Lisbon strategy realization in the period of 2000-2005. The comparative analysis is structured according to basic features of labour markets development (participation, employment and unemployment rates), basic factors of its development and labour market interconnection with economic level development. The closing part of the article is devoted to comparison of basic priorities of the labour market policies in EU-25 Member states.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*zaměstnanost, míra zaměstnanosti, míra nezaměstnanosti, míra participace, sektorová struktura zaměstnanosti, vzdělanostní a kvalifikační struktura zaměstnanosti, celoživotní vzdělávání, ekonomický růst, ekonomická úroveň, politiky trhů práce*

## JEL KLASIFIKACE

*E24, E60, F02*

x

## Brněnská knihovnička moderního managementu

# Hořké balady věčného studenta Roberta Davida

## (Systémy vzdělávání v České republice)

► Ing. Lubomír Galatík » NEWTON College, a. s.  
Mgr. Veronika Fiedlerová » NEWTON College, a. s.

- \* Vzdělávací systémy v České republice, a to jak školské, tj. přípravné, tak celoživotní, tj. následné (nebo firemní), trpí velkým zájmem veřejnosti a zároveň nedostatkem vnitřních impulsů ke změně. Hlavní hráči na scéně, poskytovatelé vzdělávání, objekty vzdělávání i ti, kteří s objekty vzdělávání pracují, mají několik společných vlastností. Považují vzdělání za účelově až vznešeně důležité, vkládají do vzdělávání nesplnitelná očekávání a jsou všichni produkty téhož. Ačkoliv lze tyto role rozlišovat, obvykle se všichni vyskytujeme ve všech (nejednou nebo v různých obdobích, paralelně nebo sériově). Tato přirozená situace by zdánlivě měla napomáhat rozvoji vzdělávacích systémů s ohledem na potřeby a zamýšlené cíle. Ve skutečnosti však oddělenost a autonomie jednotlivých komponent vzdělávání vede k jejich podivuhodné setrvačnosti a neměnnosti na straně jedné a k překotnému zjednodušování na straně druhé. Přípravné vzdělávací systémy vykazují historickou zakotvenost až ztuhlost, celoživotní systémy pak snahu o modernizující a na efekt spoléhající rychlost.

Vypadá logicky, že klienty poskytovatelů vzdělávacích služeb by měli být studenti (nejrůznějšího druhu a názvu). Ti jsou však spíše vnímáni jako více či méně tvárný a poddajný předmět, na kterém se služba vykonává a demonstruje. Sami studenti si s pozicí klienta neví rady a jako objekt vzdělávání se k poskytovatelům těchto služeb vztahují jako k autoritě, nerovnoprávně a pasivně. Reálnými klienty jsou buď určité státní instituce (pro veřejné a státní školství) nebo konkrétní firmy (pro firemní vzdělávání), neboť definují cíle a formulují objednávky. Poskytovatelé vzdělávacích služeb hledají odpovědi na otázky rozvoje svých systémů, liší se však ve způsobech,

kterými to dělají. Poskytovatelé v oblasti přípravných systémů by pravděpodobně na toto téma zorganizovali odbornou diskusi, jejíž výsledky by byly stejně nejasné jako její průběh. Poskytovatelé v oblasti celoživotních systémů vzdělávání by naopak předvedli údernou a sebevědomou prezentaci, která zná odpověď na jakoukoliv otázku. Objekty vzdělávání by zde sloužili spíše jako materiál, na kterém je vhodné něco experimentálně dokazovat či vyvracet.

Zkusme, ve víře, že nám to zvýrazní některá témata tohoto článku, o vzdělávacích systémech uvažovat z pohledu jejich objektů a vypůjčit si za tím účelem od klasika „věčného studenta Roberta Davida“.

*Věčný (rozuměj celoživotní) student Robert David končí střední školu a po maturitě se rozhoduje, co dále dělat se svou humanistickou orientací. Nežřetelně tuší, že funkce skladníka nebo nižšího úředníka na magistrátu není odpovědí na touhu po kariéře, penězích a uznání. Národní vzdělávací systém jej vláká do pastí takřka nekonečných možností prožít sebeúctu, dobrodružství a obdiv ostatních. Svou motivaci je zatím schopen veřejně formulovat jen zastřeně a v odposlouchaných, prázdných deklaracích. Očekává, že mu vysoká škola nabídne velké množství pro další praxi užitečných znalostí, že ho přinutí zvládnout, co je potřeba, a že nebude zbytečně obtěžovat záležitostmi, jejichž smyslu nerozumí nebo které omezují jeho představu svobodného a plnohodnotného života.*

*Po zahájení studia zjišťuje, že jeho očekávání se alespoň částečně naplňují. Vysoká škola se ve srovnání s dosavadní zkušeností jeví jako mohutná instituce, jak pokud jde o počty vyučujících a studentů, tak v rozsahu požadovaných znalostí, a zároveň jako instituce s velmi volným režimem. Donucovací prostřed-*

- *ky k dalšímu postupu studiem se koncentrují do závěru jednotlivých kurzů (předmětů), jinak si lze vychutnávat pozici anonymního člena akademické obce, který neví, co s volným časem. Na užitečnost informací, které dostává, si zatím nelze učinit názor, lze pouze rozlišovat atraktivní a nezáživná výuková témata. Způsobu fungování školy se snadno přizpůsobí. Přípravu na plnění svých studijních povinností sdílí se svými kolegy, což umožňuje redukovat objem nezbytného úsilí. Zkuškové období věnuje vyčerpávajícímu soustředění, po němž následuje úlevný pocit volnosti a dílčího úspěchu.*

*Postupně však přicházejí určité pochybnosti a nesnáze. Tu a tam někdo překvapivě požaduje nalézt souvislosti mezi určitými částmi učební látky, které nejsou na první pohled vidět. To, čemu se naučil dobře rozumět, tj. předmětové struktře studijního plánu a tematické struktře jednotlivých předmětů, není*

*Naučit myslet někoho, kdo to neumí, by se mohl pokusit jen Sisyfos. Jistě však jde podporovat a rozvíjet schopnost myšlení, která je ale bohužel často udusána primárním požadavkem na objem znalostí a možností vyrovnat se s ním memorováním.*

*vždy pro něj srozumitelně a jasně vyučujícími dodržováno. Učit se přece znamená ukládat do paměti a opakováním v paměti udržovat. Jak toho však dosáhnout, když se nedozví, co přesně se učít a kde to najde? Vysoká škola toho pro studenta v tomto ohledu dělá velmi málo. Informací nekontrolovaně přibývá a dokonce se předpokládá, že úspěšně zvládnuté znalosti minulé nelze zapomenout a že jich je potřeba pro zvládnutí znalostí budoucích, což je při takových objemech a ve zvoleném režimu studia takřka nemožné. Útok na paměťovou kapacitu vrcholí před závěrečnými zkouškami, aniž kdo nabízí zúžený výběr toho, co se považuje za nezbytné minimum pro úspěšné ukončení studia.*

Co na to akademická vzdělávací instituce? Vědoma si nutnosti modernizovat svoji tvář a učinit ji poněkud přívětivější hledá a nachází nové metody výuky, nové prostředky ke zvyšování přitažlivosti studia a nové poznatky z různých vědních oborů, které

se mění ve standard a stávají se páteří vyučovaných předmětů. Tomuto ocenitelnému úsilí vzdorují mocné vnitřní setrvačné a dostředivé síly, přesto lze zaznamenat dílčí pokrok. Podstatné však je, že se v reálném životě studenta příliš mnoho nemění. Kdyby měl srovnání, zažil by snad jen pocit „více téhož“ nebo „méně téhož“ podle toho, čeho se změny týkají.

Radikálnější změny si v akademickém prostředí obtížně nacházejí cesty k realizaci, často vyvolávají obavy a působí nesourodě ve vztahu k existujícím systémům. Někdy mohou i natropit významné škody a plošně se diskreditovat v dané vzdělávací instituci. Na tom mívá svůj nezanedbatelný podíl ambice modernizovat za každou cenu a přenášet mechanicky a nelokalizovaně techniky a metody jinde a za jiných okolností fungující. Stejnou chybou je pouze modernizovat slovník bez hlubších strukturálních změn. Je to sice působivé a studenti na to nadšeně „zabírají“, je

to však jen manipulace.

Jestliže se nové pojmy a nová rozlišení (např. moderně znějící interaktivita, kompetence, dovednosti, soft a hard znalosti apod.) stanou konstitutivními a neměnnými prvky vzdělávacího procesu bez ohledu na dané podmínky a historický vývoj konkrétní vzdělávací instituce, má to za následek rigidizaci nových struktur. Tyto struktury pak působí jako nepřekonatelné překážky dalšího rozvoje a brzy jsou považovány za modernismy, nikoliv za plody modernizace. Překonávat módní trendy a neužitečná rozlišení je odvážným úkolem moderních akademických institucí.

Vysoké školy obvykle nikoho explicitně nenutí učít se látku nazpaměť, bohužel to často podporují. Poskytují dostatečný prostor pro svobodné a tvůrčí projevy mladého ducha. Tento prostor však mladý duch, minimalizující své úsilí, vyplní prodloužením své dosavadní zkušenosti a propluje úskalím nejvyšší

moudrosti v zásadě středoškolským způsobem. Dříve nebo později si někdo všimne, že přemýšlí v neadekvátně triviálních kategoriích. Co fatálního však může znamenat taková epizoda v kontextu celého studia?

Naučit myslet někoho, kdo to neumí, by se mohl pokusit jen Sisyfos. Jisté však jde podporovat a rozvíjet schopnost myšlení, která je ale bohužel často udušána primárním požadavkem na objem znalostí a možností vyrovnat se s ním memorováním. Je to jednoduché, dokud je znalostí málo. S přibývajícím znalostmi je to stále těžší. Naneštěstí to u lidí s průměrnou až mírně nadprůměrnou intelektuální kapacitou funguje i na vysoké škole. Nakonec i zde zaznamenají svůj konečný úspěch, neboť jsou schopni alespoň dostatečně předvést určité výkony bez ohledu na to, jak k nim dospěli. Výsledkem je, že nerozumí svým znalostem a neumí je použít.

Vzniká přirozená otázka: k čemu by mělo absolvování vysokoškolského studia typově vést? Co je jeho cílem? Pokusy definovat tyto cíle ve výstupních profilech absolventů jsou legitimní a často užívané, avšak obvykle strukturálně odpovídají průběhu studia. Často to vypadá tak, že výstupní profil je odvozen od struktury požadovaných znalostí, která vzniká jako produkt intuitivních úvah o představách reálného klienta (státu nebo firmy) nebo preferencí tvůrců studijních oborů.

Cíl formulovaný jako podpora a prohloubení schopnosti studentů myslet kontextuálně a v souvislostech se zdá být nepřijatelně obecný a neuchopitelný. Může však výrazně ovlivnit tvorbu obsahu předmětů a předmětových skupin i stanovení požadavků na průběh studia. Není zapotřebí specializací ke stanovení cílů, čehož důsledkem je, že studijní obory navenek působí jako skupina vedle sebe poskládaných předmětů, které je třeba jeden po druhém odškrtnout ve studijním výkazu. Je však zapotřebí stanovení cílů, aby se specializace mohly prolínat a rozšiřovat prostor pro uplatnění.

Aby bylo možné se pustit do redefinice cílů, metod a podmínek efektivního vysokoškolského studia a přitom krotit své ambice, je nezbytné získat spojení, kteří bojují v předních liniích. Bez vyučujících a jejich účasti na tvorbě nových systémů jsou všech-

ny koncepce prázdným tlacháním dobrým nanejvýš k akademickým disputacím. Stejně tak nelze nic chtít po studentech, nelze-li totéž požadovat od vyučujících. Studenti, kteří připisují vinu za svá selhání a nespokojenost vyučujícím a škole, nikdy nepochopí, že to hlavní záleží na nich a že úroveň jejich vzdělání je přinejmenším společným dílem. Vyučující, kteří nechtějí hledat způsoby, jak takový bolestný objev studentům zprostředkovat a nechat prožít, nemají alianční potenciál pro změnu a mohou zůstat vynikajícími specialisty v oboru. Jsme všichni produkty v principu téhož vzdělávacího systému a to nám znesnadňuje získat jiné pohledy na to, co děláme a co jsme prožili. Kde jinde začít než u sebe?

*S vypětím všech sil a s trochou štěstí věčný student Robert David absolvuje. Zdá se, že to nejhorší má za sebou. Má jasnější představu, jak to na vysoké škole chodí a co obnáší být jejím studentem. Atraktivní studijní témata mu pomohla nalézt předpokládanou specializaci a zbytek je směsí útržků znalostí, povědomých pojmů, pocitů z výuky a osobnosti vyučujících. Studovanou látku odsouvá do ústraní (včetně hory učebních materiálů, skript a odborné literatury), neboť s průkazem jejího ovládnutí se již vypořádal u příslušných zkoušek. Nejmocnější vzpomínkou je, kromě mimoškolních zážitků, stresující zkušenost z obhajob a státních závěrečných zkoušek, vrcholící úlevnou a sebezpojetí umocňující promocí.*

*Po zaslouženém dvouměsíčním odpočinku vstoupí do svého prvního zaměstnání a doprovází ho pocit, že se ocitl „na druhé straně břehu“. Máločemu rozumí, všechno je nové a nezvyklé a ještě ho neopustila chuť ukázat své vědomosti. Kupodivu to nikoho moc nezajímá a v pohledech svých spolupracovníků rozeznává laskavé pochopení pro někoho, koho je třeba všechno teprve naučit. Na finančním úřadě konečně zjišťuje, jaký je rozdíl mezi právníčkou a fyzickou osobou, a překvapeně sleduje výsledovku s přesvědčením, že je to poprvé v životě. Hořce se mu vybavuje myšlenka na 18 let přípravy na povolání. A v tom okamžiku přichází na řadu technicky propracované firemní vzdělávání zahrnující jednak školení o firmě, technologických postupech a manažerských procedurách, jednak různé novátorské techniky rozvoje absolventů, jako je on-the-job training, learning by doing, +*

- *action learning, coaching, mentoring, tutoring, shadowing, e-learning, time-managing a bůhví co ještě. Podezření zaměstnavatele, že jej vysoká škola na praxi opravdu nepřipravila, se mění v jistotu.*

*Postupně zvládá jednu rutinu za druhou podle firemních manuálů a vrací se mu naděje na kariérní postup a sociální seberealizaci. Další tři roky věnuje výše uvedeným intenzivním ...ing výcvikům svých dovedností, nachází zálibu ve společenském oděvu s kravatou a seznamuje se s příjemnými a úspěšně se tvářícími partnery. Na vysokou školu vzpomíná se směsí despektu a nostalgie a používá ji jen v podobě titulu na vizitce. Už není cesty zpátky, firemní svět má jiná a velmi přitažlivá lákadla.*

Odlišnosti akademického a firemního světa jsou notoricky známé a jsou přizívány vedením ostrých hranic mezi přípravou na povolání a samotným povoláním. Říká se, že škola připravuje na praxi, čehož

*Firemní vzdělávání, stejně jako firemní svět jako celek, trpí nepřirozeností a odtažitostí od skutečně prožívaných potřeb. Tzv. učící se organizace jsou spíše módním hitem v literatuře, nikoliv něčím existujícím v reálném životě.*

nadbytečným důsledkem je, že škola je považována za něco zcela jiného než firma. Lidé ve firmách mají vlastní představu o tom, co se děje na vysokých školách, neboť pracují s produkty tohoto typu vzdělávání a sami jsou často jeho produkty. Tato skutečnost jen posiluje separaci a odloučenost obou vzdělávacích systémů.

Projevem zásadních rozdílů mezi vysokoškolským a firemním vzděláváním je proklamovaná, avšak reálně takřka neexistující spolupráce mezi oběma systémy. Pokusy takovou spolupráci navázat obvykle troskotají. Tam, kde se přesto něco v tomto směru podaří, se jedná o formy spolupráce omezené na nepropojené a s rozvojem a přiblížením vzdělávacích systémů škol a firem nesouvisející aktivity, jako účasti tzv. praktiků ve výuce, stáže studentů ve firmách či společné projekty vývojových či vědecko-výzkumných pracovišť. Na jedné straně sílí tušení obousměrné užitečnosti, na straně druhé jsou však oba systémy ovládnány neslučitelnými modely chování.

Firemní vzdělávání je cílenější, koncentrovanější a méně teoretické. Klade větší důraz na výcvik dovedností (kompetencí), tvrdé znalosti omezuje na minimum nezbytné pro výkon dané funkce a vyžaduje jejich zvládnutí cestou rutinizace. Vysokoškolské vzdělávání je pravým opakem, jen kompetencemi se zabývá ojediněle nebo se jimi nezabývá vůbec. Firemní vzdělávání navíc obvykle ani neaspiruje na vytváření souvislostí a návazností mezi jeho jednotlivými částmi, a z toho důvodu zůstává atomizované. Má tendenci silně zjednodušovat a nedisponuje žádnými standardy. Možná i proto přitahuje v roli poskytovatelů amatéry nejrůznějšího druhu.

Firemní vzdělávání je málokdy dobrovolné a obdávka na něj obvykle pochází od někoho jiného (zadavatele), než koho se týká. Je ovlivněno specifickými podmínkami, možnostmi a problémy firmy, po nichž nese výrazné individuální stopy a které mu té-

měř vždy vtisknou neopakovatelné charakteristiky. Absolventi různých kurzů a výcviků jsou nesrovnatelní a často nestejně použitelní pro podobné činnosti mimo kontext dané firmy. Firemní vzdělávání, stejně jako firemní svět jako celek, trpí nepřirozeností a odtažitostí od skutečně prožívaných potřeb. Tzv. učící se organizace jsou spíše módním hitem v literatuře, nikoliv něčím existujícím v reálném životě.

Firemní vzdělávání podléhá samozřejmě principům fungování firemního světa a vychází z předpokladu, že co potřebuje manažer v praxi, rozhodně není, co mu může vysoká škola dát. Kdybychom nechtěli tento fakt odbýt obecným poukazem na to, že se člověk celý život učí, pak je zřejmé, že rozdíly mezi přípravnými a celoživotními systémy vzdělávání mohou být základem pro jejich změny.

*Poněkud nahořklý je pohled věčného studenta Roberta Davida na jeho dosavadní kariéru. Školní příprava byl příjemně strávený čas prodlužující bezstarostnost a nezralost mládí, jen se posléze jeví jaksi ne-*

*dostatečně užitečným. To, co následovalo, je přímo obtížkáno účely a efekty, je to však příliš přímočaré, redukováno a nenáročné.*

Otázkou, na kterou zatím na těchto stránkách není odpověď, je, co s tím mohou vzdělávací instituce dělat. Nepochybně žádná z nich nemůže podstatným způsobem změnit objekty vzdělávání v tom smyslu, že z nich učiní něco, co dosud nebyly. Příliš velké ambice v tomto směru problematizují efekty vzdělávání a zbytečně komplikují jimi provozované vzdělávací systémy. Co však udělat tyto instituce mohou, je usnadňovat, podporovat a napomáhat postupnému a pomalému rozvoji individuálních schopností vyučovaných. Zdá se, že nejobtížnějším úkolem zde bude složitými a dlouhotrvajícími postupy dosahovat jednodušších a přirozenějších struktur a způsobů fungování.

Výše uvedený text je zamýšlen jako úvod k sérii článků o vzdělávacích systémech v České republice, který se věnuje stručným popisům problematiky jejich fungování. Není v něm prostor pro diskusi o návrzích řešení, pouze nadhazuje některá témata, která považují autoři za možný základ změn těchto systémů. Mezi ně patří např. uspořádání a vztahy hlavních skupin účastníků vzdělávání, metody rozvoje (moderních, nikoliv modernistických) vzdělávacích systémů, úloha učení a myšlení v oblasti vzdělávání, nové definice výstupních profilů absolventů, institucionální a myšlenkové struktury systému vzdělávání, úloha, možnosti a omezení vzdělávacích institucí, systémy řízení vzdělávacích institucí, konkrétní mechanismy určené k převodu návrhů koncepčních změn do praxe apod. K těmto otázkám se vrátíme v dalších číslech časopisu.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*vzdělávání, vzdělávací systémy, vzdělávací instituce, školské vzdělávání, celoživotní vzdělávání, firemní vzdělávání*

#### JEL KLASIFIKACE

*I20, I21, I28*

x

## Václav Klaus & Vladimír Tomšík Makroekonomická fakta české transformace

- \* Na téma české transformace byla již napsána celá řada textů vědeckého, vědeckopopulárního i populárního charakteru. Textů usilujících o objektivní pohled i textů plných emocí. Byly psány převážně v průběhu ekonomické transformace a jejich většina se věnovala více jednotlivým prvkům transformace než jejímu celku. Nejčastěji byly analyzovány, zpochybňovány či naopak pozitivně hodnoceny metody a postupy české privatizace, v jejím rámci pak privatizace kupónové, pozornost však byla věnována i problémům spojeným s otevřením ekonomiky, transformačnímu propadu, liberalizaci cen, přiměřenosti měnové a fiskální restrikce a dalším otázkám. Souhrnných publikací na téma české transformace je však poměrně málo a zájmu autorů o zpracování daného tématu s časem nepřibývá, nýbrž naopak. Počet let od začátku transformace pomalu dospívá k druhé desítky a autorské pozornosti se domáhají témata nová, aktuální a neméně zajímavá.

Česká transformace se dnes ocitá poněkud nezaslouženě v jejich stínu. Nezaslouženě především proto, že z její minulosti lze čerpat – máme-li zájem a snahu – poznatky, které mohou být velmi užitečné v přítomnosti i v budoucnosti.

Současný prezident České republiky, Václav Klaus, si opakovaně v minulosti posteskl, že zájem o českou transformaci je silně poznamenán velmi konkrétními zájmy politiků a velmi konkrétními zájmy příslušných hodnotitelů a podstatně méně zájmy akademické sféry. Před osmi lety řekl například toto: „Hrozně mě mrzí, že chybí akademická debata o ekonomické transformaci. Veškerá debata se dostala v podstatě do dvojích rukou. Za první do rukou politiků, kteří říkají jedno, když jsou u moci, a druhé, když

jsou v opozici, takže jejich pohled není řádným objektivním hodnocením. A za druhé do rukou skupiny zájmově velmi vychýlených hodnotitelů: mocných auditorů, mocných konzultantů, mocných investičních bankéřů, mocných byrokratů, různých mezinárodních finančních institucí. Všichni ti si vytvořili docela konsolidovanou skupinu a interpretují jevy v tranzitivních ekonomikách k obrazu svému. Mají zde zjevný, zřejmý ekonomický zájem, zájem pekuniární... Hrají svou jasně definovatelnou kartu. Samozřejmě, jsou homo oeconomicus a chovají se podle toho. To mi nevaří, ale měli bychom to vědět.“<sup>1</sup>

Publikace Makroekonomická fakta české transformace, kterou Václav Klaus napsal spolu s Vladimírem Tomšíkem a kterou právě nyní vydalo nakladatelství NC Publishing, aspiruje na zaplnění mezery v poznání makroekonomických souvislostí transformace. Když se Václav Klaus nedočkal dostatečného zájmu akademiků o ekonomickou transformaci a její objektivní zhodnocení, zájmu vtěleného do napsání vědecké monografie, napsal ji sám. Tedy nikoli sám, ale spolu s nejmladším členem bankovní rady České národní banky Vladimírem Tomšíkem. Oba společně vložili do zpracování monografie své makroekonomické znalosti a zkušenosti s vědeckou prací, Václav Klaus navíc rozsáhlou publikační aktivitu na téma transformace a konkrétní zkušenosti nabyté při aktivním ovlivňování průběhu transformace z pozic ministra financí, předsedy vlády či předsedy Poslanecké sněmovny, Vladimír Tomšík pohled na transformaci nezatížený aktivní účastí v ní a snahu o co nejexaktnější deskripci jevů tvořících podstatu transformačního procesu.

<sup>1</sup> Nečekejme na Godota, nepřijde. Diskusní klub s Václavem Klausem. Ekonom, 1999, č. 24

Aspirací obou autorů bylo jednak aplikovat na oblast transformace standardní ekonomickou teorii, jednak tuto teorii obohatit o nové pohledy. Přesněji to vyjadřují jejich slova z úvodu: „V této práci se pokusíme standardním ekonomickým aparátem analyzovat transformační recesi, pokles mezd a produktivity práce v počátcích transformace, některá specifika inflace a měnové politiky a na závěr i problematiku nastaveného kurzového režimu... Ukázalo se však také, že proces transformace vyvolal některé otázky, kterými se standardní ekonomie do té doby nezabývala. A právě na některé z těchto specifických jevů se zde zaměříme.“

Monografie je rozčleněna do deseti samostatných kapitol, které mezi sebou mají výrazné vazby, ale z nichž každá přesto tvoří zcela svébytný celek. Ze souboru jejich názvů si lze velmi dobře učinit představu o obsahu a struktuře práce i o důrazu kladeném na analýzu jednotlivých otázek a problémů v rámci transformace:

- Odlišnost transformační recese od recese standardní
- Teorie transformačního poklesu
- Mzdy, produktivita a reálné veličiny v transformačním poklesu
- Stabilita poptávky po penězích v dlouhém období
- Mezipodniková zadluženost z pohledu měnové teorie
- Režim měnové politiky a fluktuace poptávky po penězích v krátkém období
- Měnová politika v režimu stahování likvidity
- Kurzový režim transformačních zemí
- Inflace transformačních zemí po případném vstupu do měnové unie
- Cílování inflace

Podíváme-li se na přehled literatury v závěru monografie, je zřejmé, že zejména první z obou autorů se tématům, která jsou obsahem jednotlivých kapitol, soustředěně věnoval již ve své předchozí publikační a přednáškové činnosti. Odborné a zčásti i laické veřejnosti jsou mnohé z jeho hodnotících postojů známy právě z této činnosti. Shromáždění a utřídění poznatků k vybraným tématům v rámci jedné monografie obohacené o poznatky nové, aktuální a vstup

druhého autora do dané problematiky však dává textům uvedených deseti kapitol nový rozměr.

Prozrazovat čtenáři obsahy jednotlivých kapitol by znamenalo připravit ho o zážitek z možnosti jít po stopách autorů při hledání odpovědí na kladené otázky. Například co způsobilo transformační pokles? Čím se lišil od tradičních poptávkových recesí známých z tržních ekonomik? Byl, nebo nebyl důsledkem monetární a fiskální restriktce? Jakou roli v něm sehrály výchozí podmínky jednotlivých transformačních zemí? Proč vedly stejné makroekonomické politiky v podobném institucionálním prostředí k různým výsledkům? A jaký byl vliv pokřivené struktury relativních cen na vznik, hloubku a průběh transformačního poklesu?

V okamžiku, kdy čtenář dospěje k teorii transformačního poklesu, kterou mu autoři nabízejí, může si začít otázky klást on sám. Je nabízená teorie relevantní? Bere v úvahu všechny podstatné skutečnosti, které transformační pokles ovlivnily? Neabstrahuje od těch, které při něm měly zásadní význam? Neměla být (například) při vysvětlení a konstrukci nabízené teorie věnována větší pozornost přece jen zásadní změně institucionálního rámce? Nebo (opět například) výchozím podmínkám?

Postup autorů je ve všech výše uvedených kapitolách velmi podobný. Reagují na problém, jehož existenci zaznamenali, a kladou si otázky, o nichž se domnívají, že s daným problémem bezprostředně souvisejí. Co bylo na počátku transformace příčinou prudkého poklesu reálných mezd? Do jaké míry byl pokles produktivity způsoben v podstatě žádoucí relokací výrobních faktorů a do jaké míry jej lze vnímat jako selhání managementu? Čím bylo ovlivněno řazení jednotlivých reformních kroků? Jaké by bylo bývalo řazení optimální a jak dalece se od něj řazení skutečně odchylovalo? Nástrojem, který používají k nalezení odpovědí, je pro autory standardní ekonomická teorie. Odpovědi, k nimž s její pomocí dospěli, nabízejí čtenáři. Je na něm, aby posoudil, zda zvolený nástroj použili vhodně nebo nevhodně a zda nabízená odpověď jim konvenuje či nikoli.

Makroekonomická fakta české transformace Václava Klause a Vladimíra Tomšíka nejsou lehké čtení pro řadového čtenáře. Předpokládají, že čtenář, který

{1/1}

- po nich sáhne, bude vybaven alespoň základními znalostmi standardní ekonomické teorie, touhou po poznání problémů a souvislostí české transformace a konečně chutí přijmout výzvu k účasti na dobrodružné cestě k hledání uspokojivých teoretických řešení. Čtenář tohoto druhu nebude zajisté zklamán. Nelze od něj přirozeně očekávat, že bude se všemi řešeními nabízenými autory souhlasit. Bude mít mnohdy silnou vnitřní touhu s autory polemizovat, hledat úzká místa nabízených teoretických řešení, skryté předpoklady, po jejichž opuštění nabízené teorie přestávají platit. Ale při čtení, resp. studiu Makroekonomických fakt české transformace si nepochybně přijde na své. A to i tehdy, jestliže v čase ekonomické transformace četl publikace psané prvním z členů autorské dvojice, tedy Václavem Klausem, které jsou uvedené v závěru monografie v seznamu literatury. V tomto případě může navíc posoudit, jak jejich relevantnost a vypovídací schopnost prověřil čas, který od počátku transformace uplynul.

Jeden zajímavý výrok, resp. prognózu autorů ovšem zatím čas neprověřil. Jedná se o varovnou prognózu vyřčenou v souvislosti se vstupem do měnové unie (kapitola 10). Citujme: *...Existuje opodstatněný důvod domnívat se, že dlouhodobá inflace po vstupu do měnové unie by v transformačních ekonomikách mohla být výrazně vyšší než ve zbytku měnové unie. Transformační země by si před vstupem do EMU nejprve musely projít obdobím snížení inflace na úroveň přijatelnou maastrichtským inflačním kritériem - aby do měnové unie vůbec mohly vstoupit - a toto období by pak bylo následováno zvýšením inflace... V souvislosti s měnovou unií zmiňme ještě jiný problém, který*

*je spíše politický než ekonomický, ale je snad důležitější než inflace dlouhodobě zvýšená o 1-2 procentní body. A tím je nebezpečí, že měnová unie se stane trojským koněm k unifikaci všeho druhu a zejména pak k unifikaci fiskální. Díky tomu, že měnová unie nepřipouští pomocí změn v měnovém kurzu eliminaci ekonomických šoků, jež zasáhnou asymetricky jednotlivé země, bude mezi jednotlivými členy daleko větší tendence k fiskálnímu přerozdělování. Fiskální přerozdělování totiž bude chápáno jako náhražka za neexistující kurzový kanál přizpůsobení. Unifikace však v konečném důsledku bude eliminovat komparativní výhody jednotlivých členských zemí unie, čímž dojde k výraznému oslabení zdravého tržního vývoje ekonomiky...“*

Pochmurná prognóza formulovaná autory ve věci růstu inflace po vstupu do měnové unie, jakož i ve věci ztrát komparativních výhod z titulu unifikace všeho druhu a zejména unifikace fiskální vzhledem k nemožnosti použít kurz v boji proti asymetrickým šokům nabízí čtenáři možnost zamyslet se nad logickou dedukcí autorské dvojice i nad otázkou, kterých komparativních výhod členství v EMU Českou republiku zbaví a do jaké míry to bude znamenat poškození jejích občanů. Konečnou verifikaci prognózy, že eliminace komparativních výhod jednotlivých členských zemí unie způsobí oslabení zdravého tržního vývoje jejich ekonomik, bude ovšem čtenář muset ponechat budoucímu vývoji.

**doc. Ing. Eva Klvačová, CSc.,  
prorektorka NEWTON College, a. s.  
pro vědu a výzkum**

×

# Scientia <sup>et</sup> Societas

Scientia et Societas \* číslo 4 \* ročník III

**Vydavatel**

NC Publishing, a. s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27398358 | www.ncpublishing.cz

**Redakce**

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

**Výkonný redaktor**

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

**Redakční radu řídí**

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum

**Redakční rada**

Ing. Lubomír Galatik, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a. s.  
doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc., vědecký pracovník, Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze  
doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB  
Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a. s.  
prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., rektor Vysoké školy obchodní v Praze, o. p. s.  
Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a. s.  
Ing. Karel Mráček, CSc., vědecký pracovník, NEWTON College, a. s.  
PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a. s.  
prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd  
doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., člen bankovní rady České národní banky

**Grafická úprava**

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

**Sazba**

Vladimír Vašek

Vyšlo v Praze 28. prosince 2007

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze)

ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NC Publishing, a. s.

# Set

Scientia et Societas

cena 69 Kč

redakce@sets.cz

www.sets.cz

Scientia  Societas

časopis pro společenské vědy a management

číslo 4 | ročník III | 2007