

číslo 2

ročník II

2006

www.sets.cz

Scientia *&* Societas²

časopis pro společenské vědy a management



et

Obsah

Pozvánka na konferenci

- 3 II. ročník konference Evropské fórum podnikání
Konvergence – Konkurenceschopnost – Kooperace

Odborné stati

- 6 Velké manévry Lisabonské strategie
- 30 Hliněný pilíř penzijních reforem
- 57 Srovnání průběžného a fondového penzijního systému v podmínkách ČR
- 69 Je stárnutí populace výzvou pro hospodářskou politiku?
- 78 Podnikatelské prostředí České republiky v mezinárodním srovnání
- 89 Fiskální politika České republiky ve světle hodnocení mezinárodních organizací
- 99 Inflace v kontextu tří ropných šoků a aktuální otázky energetické politiky

II. ročník konference Evropské fórum podnikání

Konvergence – Konkurenceschopnost – Kooperace

- * II. ročník Evropského fóra podnikání se bude konat **20. září 2006 ve velkém sále Ministerstva zahraničních věcí ČR**. Pořadatelem bude opět vysoká škola NEWTON College, a. s., tentokrát ve spolupráci se Vzdělávacím střediskem na podporu demokracie.

Záštitu nad konferencí převzali p. Kateřina Thompson, pověřená vedením Zastoupení Evropské komise v ČR a **p. Jaroslav Bašta**, 1. náměstek ministra zahraničních věcí.

Cíl konference

- nabídnout účastníkům informaci o nové architektuře evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti v letech 2007–2013 a o možnostech ucházet se o podporu v souladu s jednotlivými definovanými cíli a prioritami
- nabídnout účastníkům možnost diskuse na dané téma

Téma konference: Tři nové priority architektury politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Evropská komise navrhla pro nové programovací období tři nové prioritní cíle:

- **Konvergence** – priorita je určena na podporu nejméně rozvinutých členských států a regionů v rozšířené EU včetně regionů postižených „statistickým efektem“
- **Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost** – priorita je zaměřena na omezený počet politických aspektů v členských státech a regionech, které se nekvalifikují pro prioritu konvergence, programy pro zaměstnanost budou organizovány na národní úrovni
- **Evropská územní spolupráce** – priorita bude realizována ve formě přeshraničních a meziná-

rodních programů, bude zaměřena na specifické problémy v oblastech, které jsou rozděleny národními hranicemi

Cíl Konvergence

Podpora regionů s HDP na obyvatele nižším než 75 % průměru EU

Podpora Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF)

- modernizace a diverzifikace ekonomické struktury členských států a regionů
- rozšíření a zlepšení infrastruktury, ochrana životního prostředí

Podpora Evropského sociálního fondu (ESF)

- zlepšení kvality a schopnosti institucí trhu práce, vzdělávacích systémů a sociálních a ošetrovatelských služeb
- zvýšení investic do lidského kapitálu
- adaptace veřejné správy, posílení administrativní kapacity národních a regionálních správ

Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Podpora regionů nespádající pod Cíl Konvergence, tj. HDP na obyvatele nad 75 % průměru EU

- inovace a ekonomika založená na znalostech
- životní prostředí a předcházení rizikům
- dostupnost a služby základního ekonomického významu (komunikační sítě), tj. posilování prvků Lisabonské a Göteborgské strategie

Cíl Evropská územní spolupráce

Financování z ERDF



- Podpora další integrace EU spoluprací na přeshraniční, mezinárodní a meziregionální úrovni

Hlavní cíle:

- podpora rozvoje vědy a výzkumu a informační společnosti
- životní prostředí a předcházení rizikům
- řízení vodních zdrojů

Diskutované problémy a otázky

- Pomůže nová evropská politika hospodářské a sociální soudržnosti posílit konkurenceschopnost České republiky a jejích regionů?
- Přispěje k rychlejší konvergenci ČR k nejmypělejší evropským státům?
- Jaké jsou nové možnosti přeshraniční spolupráce?
- Jaké jsou dosavadní zkušenosti s využitím zdrojů ze strukturálních fondů?
- Jaká je kvalita podávaných projektů a institucionálního rámce?
- Co může zvýšit úspěšnost v podávání projektů?

Kdo na konferenci vystoupí se svými příspěvky?

- představitelé ČR v evropských politických strukturách
- čeští politici – představitelé různých politických stran s různými názory na evropskou integraci
- představitelé státní správy odpovědní za implementaci nového zaměření evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti v letech 2007–2013
- vědci zabývající se profesně otázkami evropské integrace a jejího budoucího vývoje
- představitelé regionů
- představitelé top managementu podnikatelských subjektů

Přednášející

doc. Ing. Jiří Blažek, CSc.

prorektor NEWTON College, a. s.

Ing. Jan Březina

poslanec Evropského parlamentu

Ing. Lubomír Galatík

místopředseda představenstva a rektor NEWTON College, a. s.

JUDr. Ing. Břetislav Grégr

ředitel Odboru strukturálních fondů MPO

Ing. Jan Havránek

ředitel Raven Consulting, a. s.

Ing. Kateřina Helikarová

Řídící tým Public Private Partnership, Ministerstvo financí ČR

Mgr. Tomáš Hruďa

generální ředitel CzechInvestu

Mgr. Věra Jourová

náměstkyně ministra, Ministerstvo pro místní rozvoj

prof. Ing. Eva Kislingerová, CSc.

vedoucí Katedry podnikové ekonomiky, Vysoká škola ekonomická v Praze

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc.

prorektorka NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum

Ing. Zdeněk Lukáš, Ph.D.

pověřený vedoucí Katedry mezinárodního obchodu, Vysoká škola ekonomická v Praze

Ing. Břetislav Ošťádal

předseda Asociace malých a středních podnikatelů

PhDr. Marie Pavlů, CSc.

ředitelka útvaru EIC (Euro Info Centrum), Centrum pro regionální rozvoj ČR

Ing. Lubomír Rajdl, CSc.

vrchní ředitel úseku Podpory a strategie, Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.

Dr. Libor Rouček

poslanec Evropského parlamentu

PaedDr. Ivo Strejček

poslanec Evropského parlamentu

doc. Ing. Karel Šperlink, CSc.

viceprezident Svazu průmyslu a dopravy ČR, prezident Asociace inovačního podnikání v ČR

prof. Ing. Zdeněk Šrein, DrSc.

proděkan pro vědu a zahraniční styky, Katedra ekonomie, Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem

Mgr. David Vondrák

BusinessInfo.cz, Katedra mezinárodního obchodu, Vysoká škola ekonomická v Praze

Ing. Petr Zahradník

vedoucí EU Office České spořitelny

(Uvedený seznam přednášejících není konečný, je průběžně doplňován o přednášející, kteří svou účast potvrdili.)

*Odborný garant konference***doc. Ing. Eva Klvačová, CSc.**

NEWTON College, a. s., tř. Generála Píky 7,
613 00 Brno, telefon: +420 224 095 217, mobil:
+420 732 940 036, klvacova@newtoncollege.cz

*Organizační garant konference***Ing. Hynek Opolecký**

Vzdělávací středisko na podporu demokracie, V Jámě
12, 110 00 Praha 1, telefon: +420 257 311 489, mobil:
+420 602 262 294, opolecky@pcfpd.cz

Jak se lze přihlásit na konferenci?

Vyplněním on-line přihlášky, kterou naleznete na
webových stránkách konference www.efp.cz

✘

Velké manévry Lisabonské strategie

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum¹

* *Evropská unie trpí těžkou malátností. Již v minulosti zažila těžké časy – období „prázdné židle“ opuštěné generálem de Gaullem uprostřed šedesátých let, hádky kolem britského příspěvku do společného rozpočtu na počátku 80. let, boje o ratifikaci Maastrichtské smlouvy a zachování ERM systému na počátku devadesátých let. Současné problémy EU jsou však neobyčejně závažné, protože sloučení několika škodlivých ingrediencí vytvořilo velmi toxickou látku.*

První základní ingrediencí v této směsi představuje slabá výkonnost klíčových zemí Eurolandu. Nízký ekonomický růst a vysoká nezaměstnanost jsou příčinou obav mnoha lidí z jakékoli změny, ať už souvisí s novými smlouvami EU, s dalšími koly rozšíření nebo s dohodami o světovém obchodu. Odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu vytvořilo mrak nejistoty ležící na její budoucnosti. Především tyto ekonomické a institucionální problémy snížily legitimitu Unie pro značnou část evropské veřejnosti.

Centre for European Reform

1. Nové členské země EU jako vzor pro staré?

Vstupu České republiky do Evropské unie předcházelo vyslovování četných obav ze ztráty konkurenceschopnosti české ekonomiky v ekonomice evropské a světové. Česká republika se řadila v sociologických průzkumech mezi kandidátské země s největší převahou negativních očekávání nad očekáváními pozitivními, respondenti z ní patřili k nejpesimističtějším, pokud nebyli největšími pesimisty ze všech.

Negativní očekávání byla spojována především s oslabováním suverenity českého státu v oblasti tvorby pravidel pro podnikové subjekty, jmenovitě s implementací směrnic a některých dalších aktů ES do českých zákonů v průběhu příprav na členství a

s počátkem platnosti primárního i sekundárního práva ES v okamžiku vstupu.

Podnikatelské subjekty působící na území České republiky argumentovaly, že změna právního rámce jim přinese vysoké zvýšení nákladů, jemuž nebudou schopny čelit. Obavy byly vyjadřovány zejména v souvislosti s potenciálním růstem nákladů spojených s vyšším stupněm ochrany vlastnických práv, hospodářské soutěže a slabší smluvní strany v EU, než jaká panovala v období ekonomické transformace v ČR – především vyšším stupněm ochrany minoritních akcionářů, zaměstnanců, spotřebitelů, věřitelů, klientů bank, pojišťoven, ale i vyšším stupněm ochrany životního prostředí.

Argumentace byla vedena v duchu dokazování nezralosti české ekonomiky k převzetí přísnějších a náročnějších norem chování podnikové sféry a potřeby zachování institucionálního provizoria ekonomické transformace na delší dobu. Nechyběly v ní hlasy o potenciálně vysokém růstu cen v souvislosti s přejímáním institucionálního rámce EU, o potenciálně vysokém růstu míry nezaměstnanosti a o potenciálním dominovém efektu bankrotů českých podniků.

Po dvou letech od vstupu ČR do EU se ukazuje, že negativní či dokonce katastrofická očekávání, ať již skutečná, nebo jen předstíraná, se nenaplnila. Vstup s sebou nepřinesl jen náklady, které podnikatelské subjekty zdůrazňovaly, ale i významné přínosy ve formě úspor transakčních nákladů z titulu sjednocení pravidel pro chování podnikové sféry a z titulu „vyčištění“ prostředí, v němž se podnikatelská aktivita v České republice uskutečňuje, nahrazení institucionálního provizoria ekonomické transformace ustálenými normami chování.

¹ Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“ a grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/0255 „Institucionální rámec Evropské unie a jeho vliv na konkurenceschopnost ekonomik členských zemí“.

Příprava na vstup a vstup sám působily v roli vnější politické kotvy. Potvrdila se platnost výroku uvedeného v souvislosti s hodnocením stavu tranzitivních ekonomik po deseti letech od počátku ekonomické transformace Mezinárodním měnovým fondem: „*Vybudování efektivní institucionální a legislativní struktury na podporu trhu a soukromé aktivity je klíčová věc pro konečný úspěch transformace. Je ovšem nesmírně náročná a musí být komplexní. Zkušenost kandidátských zemí jednoznačně dokazuje, že k vybudování institucionálního rámce může významně přispět vnější politická kotva.*“²

V každém případě taková kotva může vybudování institucionálního rámce urychlit. Posun institucionálního rámce na kvalitu všeobecně uznávanou může probíhat buď spontánně vnitřními silami národního státu a pak lze předpokládat, že bude trvat velmi dlouho, protože ho budou zpomalovat poznávací, informační a implementační procesy a také (a možná zejména) zájmy na zachování rámce existujícího, nebo může posun institucionálního rámce probíhat s využitím „institucionálního xeroxu“, což je podstatně rychlejší.

Prosperita české ekonomiky nedoznala žádné zvláštní úhony, nýbrž naopak. Institucionální konvergence vedla ke konvergenci reálné. Vstup ČR do EU umocnil její přirozené výhody: zajímavou geografickou polohu ve středu Evropy a v sousedství ekonomicky vyspělých zemí, nabídku kvalifikované a současně relativně levné pracovní síly, relativně kvalitní tradiční i moderní infrastrukturu, politickou, ekonomickou a sociální stabilitu. Přidal k nim velikost trhu a zásadní shodnost pravidel chování.

Laťka pro dosahování konkurenceschopnosti se posunula směrem vzhůru. Ubylo možností konkurovat podnikatelskými aktivitami založenými pouze na výhodě nízké ceny práce i aktivitami provázenými poškozováním práv vlastníků, zaměstnanců či spotřebitelů, aktivitami provázejícími poškozování životního prostředí. Podnikatelské subjekty byly zbaveny mnoha možností, které jsou sice v rozvojovém světě při konkurenčních střetech běžné, ale ve světě zemí

rozvinutých jsou považovány za problematické a v Evropské unii jsou zakázané.

Posun laťky pro dosahování konkurenceschopnosti směrem vzhůru sice postihl některé podnikatelské subjekty a donutil je přizpůsobit se, nebo opustit trh. Pokud jde o českou ekonomiku jako celek, institucionální xerox jí jednoznačně prospěl. Kombinace institucionálního rámce EU a existujících komparativních výhod se odrazila v masivním přílivu přímých zahraničních investic, ve změně jejich struktury ve prospěch posílení investic majících dlouhodobější charakter, v urychlení ekonomického růstu, v posilování kurzu koruny vůči americkému dolaru i vůči euru, v růstu mezd. Nenaplnily se prognózy rychlého růstu cen, nenaplnily se prognózy dominového efektu úpadků ani prognózy rychlého růstu nezaměstnanosti. Podíl obyvatelstva ohroženého chudobou zůstává v České republice i nadále na nejnižší úrovni ze všech členských států Evropské unie. Není pochyb o tom, že vstup České republiky do Evropské unie posílil její postavení v evropské a světové ekonomice, posílil její konkurenceschopnost. Umocnil její přednosti, mezi něž patří v současné době zejména výhodná geografická poloha v centru Evropy, dlouholetá historie průmyslově vyspělé země, kvalifikovaná a relativně levná pracovní síla, solidní tradiční i technologická infrastruktura, politická i ekonomická stabilita, sociální konsensus.

Sama Evropská unie klade na konkurenceschopnost čím dál tím větší důraz. Vyhlásila nesmírně ambiciózní cíl stát se nejkonkurenceschopnějším a nejdynamičtějším hospodářským prostorem globalizovaného světa. Za účelem splnění tohoto cíle mění postupně institucionální rámec svého fungování, mění své etické hodnoty, svou legislativu, své vztahy k jednotlivým členským státům.

Na první pohled se zdá, že trend zaměřený na posílení konkurenceschopnosti Evropské unie by měl přinést České republice jako jednomu z jejích členských států jednoznačný prospěch. Jestliže převzetí stávajícího institucionálního rámce Evropské unie přineslo české ekonomice růst prosperity, pak by jí systematická orientace EU na růst konkurenceschop-

² World Economic Outlook. Focus on Transition Economies. International Monetary Fund, September–October 2000, Washington, D. C.

nosti měla přinést – za jinak stejných podmínek – prospěch ještě větší.

Na druhý pohled je vše daleko složitější. Zásadní otázkou je, kterým směrem se bude Evropská unie ubírat na svých cestách za posílením konkurenceschopnosti. Zjednodušeně řečeno, zda bude lafku pro dosahování konkurenceschopnosti posouvat směrem vzhůru, nebo směrem dolů. Zda bude svou konkurenceschopnost stavět na rozvoji vzdělání a technickém rozvoji, nebo na likvidaci zákonné ochrany pracovní síly. Zda bude i nadále chránit hospodářskou soutěž, nebo zda podlehe tlaku poskytovat zvláštní podmínky některým jejím účastníkům. Zda bude zpřísnovat, nebo zmírňovat normy pro ochranu životního prostředí. Zda přenese zdanění ze zaměstnavatelů na zaměstnance a spotřebitele. Zda se nechá, nebo nenechá přimět ve jménu posílení konkurenceschopnosti k oslabení postavení zaměstnance ve prospěch zaměstnavatele a k opuštění svého paradigmatu sociálně tržní ekonomiky. Zda bude více aspirovat na tvorbu pravidel hry pro chování ekonomických subjektů, nebo zda se stane agentem některých zájmových skupin. Zda najde sílu zjednodušovat pravidla, nebo podlehe pokusem je činit čím dál tím složitější.

Autory podstatné části studií, které dokazují, že Evropská unie zaostává ve své konkurenceschopnosti především za Spojenými státy, že není schopna čelit výzvám globalizace, že neprovede-li nezbytné reformy, bude zaostávat čím dál tím více, je nominálně nebo reálně podniková sféra. Není náhodou, že se mezi doporučeními těchto studií jedno systematicky opakuje. Je jím doporučení, aby si Evropská unie vzala příklad z nových členských zemí a jejich ochoty k reformám. Mike Rake, čelný představitel nadnárodní společnosti KPMG, která je sponzorem aktivit Centra pro evropskou reformu, nedávno napsal:

„Je čím dál tím víc zřejmé, že reforma je nezbytná nejen kvůli dokončení jednotného trhu. Musí také umožnit evropským podnikatelům, aby mohli čelit výzvám globalizace, aniž by měli svázané ruce. Jedinou možnou odpovědí na vznik nových ekonomických velmocí je vytvořit takové vnitřní prostředí, ve kterém mohou podniky reagovat na změnu flexibilně a rychle. Nic ale není ztraceno. V poločase Lisabonské

strategie Evropská komise uznala, že podmínkou dosažení větších sociálních a ekologických ambicí je stanovení a realizace užšího cíle podpory růstu a tvorby pracovních míst.

Je na jednotlivých vládách členských států, aby novou strategii učinily realitou. Některé velké členské země by se mohly poučit z entuziastického přístupu nových členských států.“

Vnucuje se otázka. Poučit z čeho? Jestliže převzetí institucionálního rámce EU posílilo postavení nových členských zemí v evropské ekonomice a zvýšilo jejich prosperitu, má smysl tento institucionální rámec měnit ve smyslu návratu k přechodnému institucionálnímu rámci ekonomické transformace a učinit z něj rámec trvalý a platný pro celou EU? Je smysluplné vracet se k filosofii konkurenceschopnosti založené na levné pracovní síle, na minimalizaci mzdových i nemzdových nákladů na pracovní sílu a nízké míře ochrany zaměstnanců? Měly by se ve jménu konkurenceschopnosti snížit standardy ochrany spotřebitelů, věřiteli, akcionářů? Napomohla by růstu konkurenceschopnosti EU aplikace zkušeností bývalých tranzitivních a nyní nových členských zemí s penzijními reformami?

Podívejme se nyní na strategii posílení konkurenceschopnosti Evropské unie a na její proměny v čase podrobněji.

2. Lisabonská strategie 2000: konkurenceschopnost, trvale udržitelný rozvoj, sociální soudržnost

„Evropská unie se stane do roku 2010 nejkonkurenceschopnějším a nejdynamičtějším, na znalostech založeným hospodářským prostorem světa..., prostorem, který je s to dosahovat trvalého hospodářského růstu, prostorem s početnějšími a lepšími pracovními místy a větší soudržností.“

Evropská rada, březen 2000

V březnu 2000 se sešla v Lisabonu Evropská rada. Představitelé EU zde vyhlásili cíl proměnit do roku 2010 Evropskou unii v nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa. Ekonomiku znalostně orientovanou, schopnou dosahovat udržitelného růstu, nabí-

zející více kvalitních pracovních míst a umožňující dosahovat sociálního konsensu. V Lisabonu došlo k oficiálnímu propojení tří dosud samostatných strategií nazvaných podle místa svého vzniku jako lucemburský proces zaměřený na politiku zaměstnanosti, cardiffský proces zaměřený na strukturální politiku a kolínský proces orientovaný na makroekonomický dialog s hospodářskými a sociálními partnery. Lisabonská strategie si vytkla za cíl zvýšit průměrnou míru ekonomického růstu do roku 2010 na 3 % a vytvořit dodatečných 20 milionů pracovních míst, což by představovalo zvýšení míry zaměstnanosti na 70 %.

Ke splnění základního cíle – stát se nejkonkurenčeschopnějším hospodářským prostorem světa – vytvořilo zasedání Evropské rady v Lisabonu osm parciálních cílů:

1. informační společnost pro všechny,
2. vytvoření evropského výzkumného prostoru,
3. odstranění překážek pro podnikání, zejména pro malé a střední podniky,
4. ekonomická reforma spojená s dokončováním vnitřního trhu,
5. vytvoření integrovaných finančních trhů,
6. lepší koordinace makroekonomických politik,
7. aktivní politika zaměstnanosti,
8. modernizace evropského sociálního modelu.

O rok později, v březnu 2001 přibyl k uvedeným osmi cílům cíl devátý: udržitelný rozvoj a kvalita života.

Všechny uvedené cíle jsou velmi ambiciózní. Mělo jich být dosaženo celou řadou metod počínaje evropskou legislativou přes monitorování plnění v jednotlivých členských státech Unie až po metodu otevřené koordinace politik.

Lisabonská strategie má svůj časový harmonogram stanovený Evropskou komisí:

2001

- Registrace a vyhodnocení státní pomoci
- Strategie zjednodušení regulace

2002

- Nový regulační rámec pro veřejné zakázky
- Nový regulační rámec pro elektronický obchod
- Národní akční plán proti vyloučení a chudobě
- Vyhodnocení sociálních politik

2003

- Jednotný trh rizikového kapitálu
- Nový regulační rámec pro telekomunikace
- Větší otevření trhu elektrické energie pro podnikovou sféru
- Šestý rámcový program výzkumu a vývoje
- Liberalizace trhu transevropské železniční nákladní dopravy

2004

- Jednotný Evropský vzdušný prostor
- Další otevření trhu plynu – pro podnikovou sféru
- Regulační rámec pro zdanění úspor
- Regulační rámec pro zdaňování energií

2005

- Jednotný trh pro všechny finanční služby
- Otevření trhů elektřiny pro spotřebitele
- Start Evropského systému obchodování emisemi CO₂

2006

- Druhá fáze otevírání trhu poštovních služeb

2008

- Liberalizace trhu veškeré mezinárodní železniční nákladní dopravy

2009

- Nová, resp. konečná fáze otevření trhu poštovních služeb

Lisabonskou strategii 2000 můžeme ještě vnímat jako pokračování v evropské tradici sociální tržní ekonomiky v období globalizace. Reflektuje existující problémy a usiluje o současné naplnění cílů ekonomických, sociálních i ekologických. Snaží se na jedné straně o liberalizaci a otevírání trhů, na druhé straně o zachování a posílení sociální soudržnosti a o zachování a očistu životního prostředí. Usiluje o zachování rovnováhy mezi zájmy zaměstnavatelů a zaměstnanců, práce a kapitálu i o zachování rovnováhy mezi člověkem a přírodou. Nicméně se ukazuje, že plnit současně celou triádu cílů nebude snadné. Mezi třemi cíli – konkurenceschopnost, trvale udržitelný rozvoj a sociální soudržnost – panují, alespoň krátkodobě, spíše vztahy vzájemné rivality než vztahy komplementarity.

Prakticky od svého vzniku se stala Lisabonská strategie předmětem kritiky. Její odpůrci poukazovali na nereálnost vytyčených cílů, na jejich vzájemnou neslučitelnost, na nesmyslnost cíle založeného v prvé řadě na snaze předstihnout Spojené státy. Strategie formulovaná jako snaha stát se nejkonecneschopnějším hospodářským prostorem světa byla – nikoli neprávem – srovnávána se strategií vyhlášenou v 60. letech 20. století Sovětským svazem: dohnat a předejít nejnávštěvnější kapitalistické státy světa. Tedy strategií, která nikdy nedošla svého naplnění.

V březnu 2003 bylo publikováno velmi kritické hodnocení plnění Lisabonské strategie Světovým ekonomickým fórem. Autoři studie použili pro hodnocení data a metodologii Zprávy o globální konkurenceschopnosti, především pak té její části, která je založena na výpovědích expertů o konkurenceschopnosti příslušných národních ekonomik. (Experté jsou většinou představitelé vyššího managementu v dané zemi a jejich úkolem je hodnotit jednotlivé aspekty konkurenceschopnosti pomocí sedmistupňové škály možností. Je nezbytné upozornit na to, že použité údaje mají jen omezenou vypovídací schopnost. Jedná se o tzv. měkká data, nikoli o data statistická. Jejich věrohodnost může být zkrácena kredibilitou informací, které mají respondenti k dispozici, morálním profilem respondentů samotných, jejich osobními zájmy a postoji a celou řadou dalších faktorů. V neposlední řadě pak je zřejmě důležité, že pro úče-

ly hodnocení Lisabonské strategie nebyly do souboru otázek přidány žádné další, specifické otázky.)

Autoři studie uspořádali výpovědi respondentů tak, aby mohli pro každou ze zkoumaných ekonomik členských a kandidátských zemí EU vytvořit oktagon celkového hodnocení a jednotlivé oktogy porovnat mezi sebou navzájem a s oktagonem Spojených států a těch členských zemí OECD, které nejsou členy ani kandidáty členství v EU.

Hranami oktagonů byly indikátory kvality v následujících oblastech:

- informační společnost,
- inovace, výzkum a vývoj,
- liberalizace, završení jednotného trhu, státní pomoc,
- síťová odvětví, telekomunikace, veřejné služby a doprava,
- efektivní a integrované finanční služby,
- podnikatelské klima, podmínky pro start nových podniků, břímě regulace,
- sociální inkluze, celoživotní učení, modernizace sociální péče,
- udržitelný rozvoj, ochrana životního prostředí, změny klimatu.

Výsledky, k nimž autoři studie dospěli, nejsou příliš překvapivé, vezmeme-li v úvahu složení týmů respondentů a charakter jim položených otázek. Lze je shrnout do čtyř následujících bodů:

1. Členské země EU jsou v průměru hodnoceny hůře než USA a ty země OECD, které nejsou členy EU ve všech dimenzích Lisabonské strategie s výjimkou „sociální inkluze“.
2. Finsko je jedinou zemí, která se přibližuje v hodnotách všech indikátorů Spojeným státům. Druhé nejlepší souhrnné hodnocení získalo Nizozemsko následované Dánskem a Spojeným královstvím. Ostatní členské státy Evropské unie se přibližují výkonnosti Spojených států vždy pouze v některých aspektech. Silnými stránkami Německa jsou například inovace, výzkum a vývoj a udržitelný rozvoj, ale slabými stránkami liberalizace, finanční služby, podnikatelské klima a koneckonců i sociální inkluze. Nejméně výkonnými zeměmi ve všech dimenzích Lisabonské strategie jsou Portugalsko, Španělsko, Itálie a Řecko.

3. Neexistuje žádný evropský model ekonomické politiky sdílený všemi zeměmi. Největší rozdíl mezi USA a EU je horší kvalita podnikatelského prostředí.
4. Kandidátské země střední a východní Evropy vykazují výrazně horší výsledky, než je průměr zemí EU, ve všech dimenzích Lisabonské strategie. To však většinou neplatí pro čtyři kandidátské země: Českou republiku, Estonsko, Slovinsko a Maďarsko.

Závěry studie vyzněly pro Českou republiku relativně příznivě. Česká republika se objevila mezi třemi nejvýkonnějšími kandidátskými zeměmi celkem pětkrát: v oblasti informační společnosti, v oblasti inovací, výzkumu a vývoje, v oblasti síťových odvětví, v oblasti sociální inkluze a v oblasti udržitelného rozvoje. V první trojce se neumístila, pokud jde o liberalizaci (s ohledem na kvalitu hospodářské soutěže a stále ještě poskytovanou státní pomoc), efektivní a integrované finanční služby a prostředí pro podnikání.

Ze studie jsou ovšem patrné (implicitně a někdy i explicitně) hodnoty, jichž si nejen respondenti (podnikatelé a manažeři), ale i autoři a koneckonců i Světové ekonomické fórum cení. Jsou to hodnoty současného globalizovaného světa: liberalizace, jednotný trh, jednoduchý regulační rámec pro podnikání a finanční služby. Tedy hodnoty spíše americké než evropské. Sociální soudržnost a udržitelnost rozvoje jako hodnoty evropské jsou z hlediska hodnotitelů čímsi navíc, něčím nepříliš vítaným a někdy i překážejícím. Ostatně to v závěru říkají poměrně přímo, byť dost opatrně: „Zdá se, že pro růst má větší význam dobré umístění země, pokud jde o dimenzi tržního a podnikatelského klimatu. Ostatní dimenze jsou méně významné. Je navíc zcela možné, že regulace trhu práce a flexibilita nad rámec sociální inkluze zahrnuté v Lisabonské strategii, stejně tak jako pro-růstové a prozaměstnanostně orientované daně a veřejné výdaje jsou důležitými determinantami růstu. Tyto aspekty zjevně v Lisabonské strategii chybí a mohlo by se ukázat, že se jedná o vážné překážky dosahování udržitelného ekonomického růstu.“

Hodnocení mající na sobě pečeť tak významné instituce, jako je Světové ekonomické fórum, má sílu působit na hodnocené. Působí na ně ve směru posu-

nu od evropské sociálně tržní ekonomiky k ekonomice bez jakýchkoli přívlastků.

3. Lisabonská strategie 2005: růst a zaměstnanost

„Stávající členské státy se skutečně mohou mnohému naučit od nových členských zemí, které při přechodu k tržnímu hospodářství prošly obtížnými ekonomickými reformami. Jejich zkušenosti, například s reformou penzijních systémů, by měly být v rámci Lisabonské strategie využity.“

Wim Kok, listopad 2004

V březnu 2004 se sešla ke svému pravidelnému zasedání Evropská rada, aby zkritizovala Lisabonskou strategii možná ještě více než Světové ekonomické fórum. Konstatovala, že sice existuje nepopiratelný pokrok při naplňování Lisabonské strategie v řadě oblastí, nicméně celková úroveň její realizace je nedostatečná. Evropská rada se pozastavila zejména nad skutečností, že zatímco ekonomický růst zemí EU dosahoval v druhé polovině devadesátých let 2,7 %, v letech 2000–2002 poklesl na pouhých 1,6 %.

Hodnocení Evropské rady bylo poměrně detailní. Uvádí se v něm, že od roku 1999 bylo vytvořeno více než 6 mil. nových pracovních míst, na trzích telekomunikací, železniční dopravy zboží, poštovních služeb, elektrické energie a plynu byla posílena hospodářská soutěž, bylo dosaženo vysoké míry připojení podniků, institucí veřejné správy, škol i domácností k internetu, začal se vytvářet Evropský výzkumný prostor. Na druhé straně ovšem nedošlo k růstu HDP na obyvatele a přiblížení se úrovni USA. Zaměstnanost a produktivita práce přispívají podle hodnocení Evropské rady z roku 2004 málo k hospodářskému růstu. Nedostatečný je též přínos informačních a telekomunikačních technologií. Soukromé investice do lidského kapitálu jsou v porovnání s Japonskem a USA třikrát až pětkrát menší. Stabilitní makroekonomické prostředí je ohrožováno expanzivní rozpočtovou politikou. Potenciálu vnitřního trhu není dostatečně využíváno, integrace trhu s výrobky se zpomalila.

V březnu 2004 Evropská rada ustanovila Expertní skupinu na vysoké úrovni pro revizi Lisabonské strategie vedenou bývalým nizozemským ministerským předsedou Wimem Kokem. Jejím úkolem bylo vypracovat zprávu o stavu Lisabonské strategie a předložit doporučení, jak zlepšit její fungování. V listopadu 2004 byla prezentována práce expertní skupiny jako „Kokova zpráva“. Ta konstatovala, že došlo pouze k malému pokroku, že v dané podobě je Lisabonská strategie nerealizovatelná a doporučila opustit nereálné cíle a soustředit se pouze na hospodářský růst a zaměstnanost. Podle Wima Koka je „realizace Lisabonské strategie v současné době ještě naléhavější než dříve, protože růstová mezera mezi Severní Amerikou a Asií na jedné straně a Evropou na straně druhé se prohlubuje a Evropa musí současně čelit problému nízkého populačního růstu a stárnutí obyvatelstva. Čas rychle běží a pocit sebejistoty není na místě. Potřebujeme zlepšit implementaci, abychom se vyrovnali se ztrátou času.“ Kok zdůraznil, že Evropa potřebuje zlepšit svoji produktivitu a zaměstnat více lidí. Předložil současně seznam žádoucích opatření.

Na počátku února roku 2005 oslovil prezident Evropské komise José Manuel Barroso svým návrhem na revizi Lisabonské strategie jarní zasedání Evropské rady. Jeho zpráva nesla titul *Working together for growth and jobs* a podtitulek *A new start for the Lisbon Strategy*. Zpráva začínala velmi emotivně, složením holdu Evropě a Evropské unii:

„Pomyslete na to, jaká by Evropa mohla být. Pomyslete na vnitřní sílu naší rozšířené Unie. Pomyslete na její skrytý potenciál vytvářet prosperitu a nabízet příležitost a spravedlnost všem svým občanům. Evropa se může stát majákem ekonomického, sociálního a environmentálního pokroku pro zbytek světa... Evropané mají všechny důvody k pozitivnímu hodnocení našeho ekonomického potenciálu. Úspěchy druhé poloviny dvacátého století nám zanechaly bohaté dědictví. Po půl století míru máme jednu z nejvyspělejších ekonomik světa v jedinečné politické Unii stabilních a demokratických členských států. Tato Unie vytvořila jednotný trh podepřený jednotnou měnou, která konsoliduje ekonomickou stabilitu a prohlubuje potenciál ekonomické integrace. Vytvořili jsme jedinečný participativní sociální model. Naše vzdělávací

standardy jsou vysoké a vědecká báze je historicky dobře rozvinutá. Evropa je domovem dynamických a inovativních společností s obrovskou konkurenční silou. Učinili jsme větší pokrok směrem k udržitelnému rozvoji než kterýkoli jiný region světa.“

Nicméně v období, kdy všechny státy a všechny regiony světa soutěží o maximální konkurenceschopnost, již podle Barrosa nic z toho, co přineslo Evropě její jedinečnost, nestačí. Nestačí ani Lisabonská strategie ve své původní podobě z roku 2000, která si vytýčila tři cíle stejného významu: konkurenceschopnost, udržitelný rozvoj, sociální konsensus. Konkurenceschopnost se musí stát cílem prvořadého významu. Je podmínkou dosahování dalších dvou cílů: udržitelnosti rozvoje a sociálního konsensu. Primárně je dosáhnout růstu:

„Obnovení ekonomického růstu je životně důležité pro naši prosperitu. Může nám vrátit plnou zaměstnanost a je základem sociální spravedlnosti a příležitosti pro všechny. Je rovněž životně důležité pro postavení Evropy ve světě a pro schopnost Evropy mobilizovat zdroje a čelit různým globálním výzvám.“

Barrosova výzva k naplňování nové Lisabonské strategie je postavena na třech předpokladech, které je třeba učinit skutečností:

1. Evropa se stává atraktivnějším místem pro investice a práci.
2. Znalosti a inovace jsou tlukoucím srdcem ekonomického růstu.
3. Zavádíme takové politiky, které umožní našim podnikům vytvářet více pracovních míst a směřovat k pracovním místům vyšší kvality.

Aby se Evropa mohla stát atraktivnějším místem pro investice a práci, je podle Barrosa v prvé řadě nezbytné

- rozšířit a prohloubit vnitřní trh,
- zlepšit systém evropské regulace a regulace na úrovni národních států,
- posílit otevřenost evropských i mimoevropských trhů a jejich orientaci na konkurenceschopnost,
- rozšířit a zlepšit evropskou infrastrukturu.

Volání po změnách je velmi emotivní a k nejmás-
těji používaným slověům patří slovo musíme: „Musíme rozšířit a prohloubit vnitřní trh. Členské státy musí zlepšit implementaci existující legislativy EU.

V řadě členských států jsou klíčové trhy otevřeny pouze na papíře i poté, kdy dávno prošly termíny, které se tyto státy zavázaly dodržet... Musíme věnovat zvláštní pozornost klíčovým reformám nezbytným pro dokončení jednotného trhu... Musíme zlepšit regulatorní prostředí... Musíme aplikovat proaktivně pravidla hospodářské soutěže a provádět odvětvový screening bariér soutěže.“

Aby se znalosti a inovace mohly stát „tlukoucím srdcem“ evropského ekonomického růstu, je podle Barrosa nutné

- zvýšit a zlepšit investice do výzkumu a vývoje,
- usnadnit inovace, posílit význam ICT a udržitelného rozvoje,
- přispět k vytvoření silné evropské průmyslové základny.

I v souvislosti s voláním po posílení invenčního a inovačního rozvoje evropské ekonomiky používá Barroso často slovo muset:

„Veřejné autority na všech úrovních v členských státech musí vyvíjet činnost na podporu inovací, musí naši vizi znalostní společnosti proměnit ve skutečnost... Veřejný i soukromý sektor musí vydávat na výzkum a vývoj více prostředků... Členské státy, regionální instituce i další veřejné instituce musí věnovat více péče podpoře výzkumu a inovací především podporou malého a středního podnikání... Unie musí zajistit, aby její univerzity byly schopny soutěžit s nejlepšími univerzitami světa... Komise a členské státy musí postoupit ve své podpoře ekoinovaci.“

Vytvoření více a lepších pracovních míst je podle Barrosa podmíněno tím, že

- více lidí bude přilákáno do pracovního procesu a systémy sociální ochrany budou modernizovány,
- zlepši se adaptabilita pracovníků a podniků a flexibilita pracovních trhů,
- společnost bude více investovat do lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělání a znalostí.

Důraz na sloveso muset je u cíle vytvoření více a lepších pracovních míst ještě větší než v předchozích dvou případech:

„Členské státy a sociální partneři musí vyvinout více úsilí ve směru zvýšení úrovně zaměstnanosti především uskutečňováním politik aktivní zaměstna-

nosti, které pomohou lidem získat práci a setrvat v pracovním procesu, uskutečňováním politik aktivního stárnutí, které odradí lidi od předčasného odchodu do důchodu, a modernizací systémů sociální ochrany... Členské státy a sociální partneři musí zlepšit adaptabilitu pracovní síly a businessu, stejně tak jako flexibilitu pracovních trhů.“

Zásadní změnu požadoval ve svém vystoupení předseda Evropské komise rovněž v řízení Lisabonské strategie: vyjasnění práv a povinností Evropské unie a jejích členských států, odstranění četných byrokratických procedur, vytvoření akčního programu, vznik integrovaného přístupu k otázkám doporučení v oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti a jmenování pana nebo paní Lisabon, tedy osobnosti odpovědné na úrovni vlád jednotlivých členských států za implementaci Lisabonské strategie.

4. Integrovaná směrnice pro růst a zaměstnanost: úkoly adresované členským státům EU

V březnu 2005 vydala Komise Evropských společností Integrovanou směrnici pro růst a zaměstnanost pro období 2005–2008. V úvodním memorandu Směrnice vysvětluje důvody nové orientace Lisabonské strategie a dokumentuje potřebu změny na statistických datech. Uvádí souvislosti mezi nízkým ekonomickým růstem v zemích Evropské unie od počátku vzniku Lisabonské strategie, tedy od roku 2000, a celosvětovým vývojem (neuspokojivý vývoj globální ekonomiky, problémy na světových kapitálových trzích, pokles důvěry investorů v nové technologie, pokles světového obchodu v roce 2001, účetní skandály, geopolitická nejistota, která se objevila po teroristických útocích, válka v Iráku). Všechny tyto souvislosti ovlivnily důvěru podnikatelů i spotřebitelů a oslabily domácí poptávku. Výsledkem bylo, že v řadě členských států EU ekonomický růst zůstal pod úrovní 1 % ročně. Avšak ačkoliv od druhé poloviny roku 2003 dochází postupně k oživení světové ekonomiky, oživení evropské ekonomiky je slabší, jakoby váhavé. Míra zaměstnanosti zůstává podle Integrované směrnice poměrně nízká a růst produktivi-

- ty nevýrazný. Splnění cíle stát se v roce 2010 nejkonzurenceschopnějším regionem světa je ohroženo.

Memorandum říká, že ve střednědobém horizontu je koncentrace na růst a zaměstnanost zcela nezbytná, pokud si Evropská unie chce zachovat, resp. zvýšit současnou životní úroveň při respektování principu udržitelného rozvoje. Dlouhodobě je koncentrace na růst a zaměstnanost ještě důležitější, neboť je nutno připravit se na dva základní trendy. Prvním z nich je stárnutí evropského obyvatelstva, které nepříznivě ovlivní potenciální míru růstu (integrována směrnice odhaduje, že vlivem stárnutí obyvatelstva by mohlo dojít v roce 2040 k jejímu stlačení pod 1 % ročně). Druhým trendem je globalizace, která vede k integraci nových zemí do mezinárodního ekonomického systému: Evropa musí čelit výzvám, které vznikají v důsledku otevírání se rychle rostoucím trhům v Asii – zejména v Číně a Indii. Současně se musí vypořádat s výslednou novou mezinárodní dělbou práce, při níž se Čína začíná specializovat na produkci zboží a služeb s vysokou přidanou hodnotou a Indie se stává globálním prostorem pro delokalizaci. Kromě těchto dvou základních trendů – hrozeb pro evropskou konkurenceschopnost – jsou tu i hrozby další – rostoucí vzácnost zdrojů, cenová volatilita, ztráta biodiverzity a další problémy.

Integrovaná směrnice sdružuje někdejší Směrnici pro hospodářskou politiku a Směrnici pro politiku zaměstnanosti a obsahuje celkem 23 dílčích směrnic obsahujících poměrně podrobná doporučení v oblasti makroekonomické, mikroekonomické a v oblasti zaměstnanosti.

Doporučení v oblasti makroekonomické se týkají

1. zajištění ekonomické stability
Členské státy by měly udržet své střednědobé rozpočtové cíle „nad“ ekonomickým cyklem a pokud nebylo příslušného cíle dosaženo, měly by přijmout nezbytná korigující opatření v souladu s Paktem stability a růstu. Členské státy by se měly vyvarovat procyklických fiskálních politik. Členské státy s hrozivými deficity běžného účtu by měly provést korigující opatření v podobě implementace strukturálních reforem na podporu vnější konkurenceschopnosti a v podobě fiskálních opatření.
2. zachování ekonomické udržitelnosti
Členské státy by měly s ohledem na prognózu nákladů stárnutí obyvatelstva přistoupit k redukcii státního dluhu s cílem posílit veřejné finance, reformovat penzijní systémy a systémy zdravotní péče s cílem zajistit jejich finanční životaschopnost a sociální přiměřenost a dostupnost. Měly by provést opatření ke zvýšení míry zaměstnanosti a nabídky práce.
3. podpory efektivní alokace zdrojů
Členské státy by měly změnit složení veřejných výdajů ve směru posílení výdajů podporujících růst, měly by změnit strukturu daní ve směru posílení potenciálu růstu a měly by zajistit působnost mechanismů, které budou systematicky hodnotit vztah mezi veřejnými výdaji a dosaževáním stanovených cílů.
4. podpory větší koherence mezi makroekonomickou politikou a strukturálními politikami
Členské státy by měly uskutečňovat reformy, které podpoří makroekonomický rámec zvýšením flexibility, mobility a přizpůsobováním kapacity v odpovědi na výzvy globalizace, technického rozvoje a cyklických změn.
5. zajištění přínosu mzdového vývoje k makroekonomické stabilitě a růstu
Členské státy by měly podporovat takový růst nominálních mezd a nákladů práce, který je konzistentní s cenovou stabilitou a střednědobými trendy růstu produktivity, přičemž by měly brát v úvahu rozdíly v úrovni kvalifikace a v podmínkách na lokálních trzích práce.
6. dynamického a dobrého fungování EMU
Členské státy by měly věnovat zvláštní pozornost fiskální disciplíně. Ty státy, které nedosahují dosud stanovených střednědobých rozpočtových cílů, by měly každoročně usilovat o snížení svých cyklicky upravených rozpočtových deficitů minimálně o 0,5 % HDP (v případě příznivého vývoje o vyšší podíl). Členské státy by měly uskutečňovat strukturální reformy, které posílí konkurenceschopnost eurozóny a její odolnost vůči asymetrickým šokům. Měly by usilovat o to, aby vliv

eurozóny v globálním ekonomickém systému odpovídal její ekonomické váze.

Doporučení v oblasti mikroekonomické zahrnují doporučení

7. k rozšíření a prohloubení vnitřního trhu
Členské státy by měly urychlit transpozici direktiv Jednotného vnitřního trhu, dát prioritu striktnější a lepší vynutitelnosti legislativy Jednotného vnitřního trhu, urychlit proces integrace finančního trhu, eliminovat daňové překážky přeshraničních aktivit a aplikovat efektivně pravidla EU v oblasti veřejných zakázek.
8. k zajištění otevřených a konkurenčních trhů
Členské státy by měly považovat za své priority odstranění regulačních a jiných bariér, které škodí konkurenci v klíčových sektorech, efektivní vynutitelnost politiky hospodářské soutěže, selektivní screening prováděný s cílem identifikovat a odstranit překážky hospodářské soutěže a vstupu na trh, redukci státní pomoci, která narušuje hospodářskou soutěž, přesun státní pomoci směrem k podpoře uskutečnění určitých horizontálních cílů jako jsou výzkum a inovace a optimalizace lidského kapitálu. Členské státy by rovněž měly plně implementovat dohodnutá opatření k otevření síťových odvětví hospodářské soutěži při současném zajištění vysoké kvality služeb poskytovaných ve veřejném zájmu.
9. k vytvoření atraktivnějšího podnikatelského prostředí
Členské státy by měly zlepšit kvalitu svých regulačních opatření na základě systematického vyhodnocování jejich ekonomického, sociálního a environmentálního dopadu včetně administrativních nákladů s regulací spojených. Členské státy by měly vzájemně konzultovat náklady a přínosy změn svých regulací zejména v těch případech, kdy změny implikují trade-off mezi možnostmi dosažení různých cílů.
10. k podpoře lepší podnikatelské kultury a vytvoření stimulujícího klimatu pro malé a střední podniky
Členské státy by měly zlepšit přístup podniků

k finančním prostředkům, změnit daňové systémy, posílit inovativní potenciál malých a středních podniků a poskytovat relevantní informace a podpůrné služby s cílem dosáhnout zvýšení počtu malých a středních podniků. Kromě toho by měly posílit vzdělávání a výcvik v oblasti podnikatelských aktivit. Měly by usnadnit převody vlastnických práv, revidovat své zákony o konkurzu a vyrovnání a zlepšit své restrukturalizační postupy.

11. k rozvoji a zlepšení evropské infrastruktury a dokončení odsouhlasených priorit přeshraničních projektů
Členské státy by měly rozvíjet adekvátní dopravní, energetickou a ICT infrastrukturu, zejména v přeshraničních regionech, jako základní podmínku dosažení úspěšného otevření síťových odvětví konkurenci. Kromě toho by měly zavést adekvátní cenové systémy v oblasti infrastruktury jako prostředek internalizace environmentálních nákladů zajišťující efektivní využívání infrastruktury.
12. ke zvýšení a zlepšení investic do výzkumu a vývoje
Členské státy by měly dále rozvíjet mix opatření na podporu výzkumu a vývoje. Je třeba zejména, aby společnosti operovaly v dostatečně konkurenčním prostředí, je třeba zvýšit veřejné výdaje na výzkum a vývoj, posílit rozvoj center excelence, lépe využívat stimulačních opatření, jako jsou fiskální opatření na podporu zvýšení soukromých výdajů na výzkum a vývoj, zajištění efektivní nabídky kvalifikovaných vědeckých pracovníků a zajištění transnacionální a mezisektorové mobility výzkumníků.
13. k usnadnění inovací a rozvoji ICT
Členské státy by se měly soustředit na zlepšení podpory inovací zejména v oblasti transferu technologií, tvorby inovačních center a sítí spojujících univerzity a podniky, na podporu transferu znalostí prostřednictvím přímých zahraničních investic, vytvoření lepšího přístupu k financování, zlepšení ochrany duševních vlastnických práv.

- 14. k podpoře udržitelného využívání zdrojů a posílení synergických efektů mezi ochranou životního prostředí a růstem

Členské státy by měly považovat za prioritu internalizaci externích environmentálních nákladů a podpořit tak růst efektivnosti využití energie a rozvoj a aplikaci technologií „přátelských“ životnímu prostředí.

- 15. k podpoře silné průmyslové základny

Členské státy by se měly soustředit na rozvoj nových technologií a trhů. To implikuje především přijetí závazku k vytvoření a implementaci sdružených evropských iniciativ, spolupráci veřejného a soukromého sektoru a rozvoji regionálních nebo lokálních klastrů.

Doporučení v oblasti zaměstnanosti obsahují doporučení týkající se

- 16. implementace politik usilujících o dosažení plné zaměstnanosti, zlepšení kvality a růst produktivity práce a posílení sociální a teritoriální koheze
Členské státy by měly stanovit své národní cíle v oblasti zaměstnanosti pro léta 2008 a 2010. Jejich politiky by měly přispět k realizaci cílů EU zvýšit míru zaměstnanosti celkově na 70 % praceschopného obyvatelstva, u žen pak minimálně na 60 %, u starších občanů (55–64 let) na 50 %.

- 17. podpory přístupu k práci z hlediska životního cyklu

Členské státy by měly vytvořit cesty zaměstnanosti pro mladé lidi a snížit nezaměstnanost mladých, měly by přijmout zásadní akce k eliminaci rozdílů v podmínkách a mzdovém ohodnocení zaměstnanosti žen a mužů, k lepšímu sladění práce a života včetně dostupné péče o děti a jiné závislé osoby, k moderním penzijním a zdravotním systémům slučujícím požadavky finanční udržitelnosti a schopnosti reagovat na měnící se potřeby, k podpoře participace v pracovním procesu a delšímu období setrvání v něm (pomocí systémů pobídek zabudovaných v penzijním systému), k podpoře pracovních podmínek stimulačních aktivní stárnutí.

- 18. zajištění inkluzivních trhů práce pro ty, kdo práci hledají, a pro handicapované lidi

Členské státy by měly vytvářet aktivní a preventivní opatření na trhu práce včetně včasné identifikace jeho potřeb, pomoci při hledání práce, poskytování rad a výcviku, poskytování sociálních služeb nezbytných pro inkluzi handicapovaných lidí do pracovního procesu a pro podporu sociální a teritoriální koheze a zmírnění chudoby, systematického přehodnocování daňového systému a systému sociálních dávek s cílem dosažení stavu, kdy se práce vyplácí a současně je zachována přiměřená úroveň sociální ochrany.

- 19. zajištění potřeb trhu práce

Členské státy by měly zajistit, aby se potřeby trhu práce setkávaly s adekvátní nabídkou práce, a to zejména modernizací a posilováním institucí trhu práce, především službami v oblasti zaměstnanosti, větší transparentností nabídky práce a vzdělávání na národní i evropské úrovni s cílem posílit mobilitu práce po Evropě, lepší anticipací potřebných znalostí a dovedností, nedostatkovosti a nadbytečnosti znalostí na trhu práce, řízením ekonomické migrace.

- 20. podpory flexibility kombinované s bezpečností zaměstnanosti a redukcí segmentace trhu práce
Členské státy by měly přizpůsobit legislativu v oblasti zaměstnanosti, přehodnotit úroveň flexibility dosažitelnou smlouvami na dobu neurčitou a určitou, lepší anticipací a pozitivním řízením změn včetně ekonomické restrukturalizace, zejména změn spojených s otevíráním trhů tak, aby bylo možno minimalizovat jejich sociální náklady a usnadnit adaptaci, podporou změny zaměstnaneckého statutu včetně výcviku, samozaměstnanosti, vzniku nových živností a geografické mobility. Měly by podporovat a rozšiřovat inovativní a adaptabilní formy organizace práce.

- 21. zajištění vývoje mezd a dalších nákladů práce „přátelského“ vůči zaměstnanosti

Členské státy by měly stimulovat vznik správného rámce pro systémy mzdového vyjednávání, které budou plně respektovat role sociálních partnerů a současně odrážet rozdíly v produktivitě a trendy na trzích práce. Měly by monitorovat

a tam, kde je to vhodné, přehodnocovat strukturu a úroveň nemzdových nákladů práce a jejich vliv na zaměstnanost, zejména u nízko placených profesí a u těch, kdo vstupují poprvé na trh práce.

22. rozšíření a zlepšení investic do lidského kapitálu
Členské státy by měly vytvářet efektivní strategie celoživotního vzdělávání zahrnující vhodné pobídkové mechanismy sdílení nákladů mezi podniky, veřejnými institucemi a jednotlivci s cílem snížit počet žáků, kteří opouštějí školu předčasně. Měly by klást zvýšený důraz na vzdělání všech stupňů a typů se zvláštním důrazem na získání znalostí potřebných pro podnikání a celoživotní vzdělávání, zejména pro jedince s nízkou kvalifikací a pro starší občany.
23. adaptace systémů vzdělávání a odborné přípravy na požadavky nových kompetencí pracovní síly
Členské státy by měly lépe identifikovat potřeby nových odborných znalostí a dovedností požadovaných současným trhem práce. Měly by anticipovat vývoj těchto potřeb v budoucnosti a v návaznosti na něj rozšířit nabídku vzdělávání a odborného výcviku. Měly by vytvářet institucionální rámec na podporu transparentnosti dosažených kvalifikací, jejich efektivního rozpoznávání a ohodnocení neformálních forem vzdělávání. Měly by zajistit atraktivitu, otevřenost a vysoké standardy kvality vzdělávání a odborné přípravy na zaměstnání.

5. Národní Lisabonský program ČR (Národní program reforem ČR)

Na Integrovanou směrnici pro růst a zaměstnanost navazují národní Lisabonské programy (zvané též národní programy reforem). Národní Lisabonský program ČR (Národní program reforem ČR) byl zpracován v říjnu 2005. Bez výhrad respektuje priority stanovené ve změně Lisabonské strategii z roku 2005. Není priority, která by byla stanovena Integrovanou směrnicí pro růst a zaměstnanost a neodrážela se v Národním Lisabonském programu ČR. Je zřejmé, že Česká republika je – alespoň pokud jde o Lisabonskou strategii – disciplinovaný členský stát Evropské unie.

Makroekonomická část Národního Lisabonského programu ČR zahrnuje celkem šest prioritních opatření:

- dodržovat principy fiskálního cílení a posilovat střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů,
- restrukturalizovat výdajovou stranu veřejných rozpočtů,
- pokračovat v restrukturalizaci daňového břemene,
- předcházet vzniku nepřímého zadlužování formou mimorozpočtových fiskálních rizik,
- provést strategická rozhodnutí pro stabilizaci důchodového systému a systému financování zdravotní péče,
- zvýšit míru participace práceschopného obyvatelstva.

Základními stavebními prvky makroekonomické části Národního Lisabonského programu ČR jsou restrukturalizace výdajové i příjmové části veřejných rozpočtů.

Na straně výdajů se jedná o zmenšení podílu mandatorních a quasimandatorních výdajů na veřejných výdajích, přesun od výdajů na důchodový systém, systém zdravotní péče a sociální péče k výdajům směřujícím k podpoře ekonomického růstu (infrastruktura, vzdělávání, výzkum, vývoj a inovace, rozvoj institucionálního prostředí pro podnikání): „*Systémová reforma důchodového zabezpečení a financování zdravotní péče spolu s úpravou státní sociální podpory a sociálních dávek je nutností. Sociální dávky musí být v širší míře spojeny s aktivní účastí na trhu práce. Ačkoliv úspory v oblasti nemandatorních výdajů (zejména investiční výdaje, podpora výzkumu a vývoje) jsou krátkodobě snazší, vedla by tato politika k podvázání ekonomického růstu. Proto veřejné výdajové programy musí být směřovány do prioritních oblastí vytyčených ve Strategii hospodářského růstu (infrastruktura, vzdělávání, výzkum, vývoj a inovace, rozvoj institucionálního prostředí pro podnikání), které naopak povedou k podpoře ekonomického růstu.*“

Na straně příjmů se podpora ekonomického růstu a zaměstnanosti opírá o přesun daňové zátěže od

- přímých daní k daním nepřímým (zvýšení spotřebních daní a daně z přidané hodnoty, snížené zdanění nízkopříjmových rodin s cílem zvýšit motivaci k účasti na trhu práce) a především o plánovanou reformu důchodového systému a systému veřejného zdravotního pojištění:

„Současný důchodový systém je dlouhodobě finančně neudržitelný a mikroekonomicky neefektivní. Kolem roku 2050 by za současného nastavení parametrů generoval deficit na úrovni 4 až 5 % HDP. Dlouhodobým záměrem je udržet celkovou míru náhrady předdůchodových příjmů z důchodových systémů s tím, že dojde s vysokou mírou pravděpodobnosti k poklesu této náhrady ze základního důchodového pojištění, který by měl být vyrovnán rostoucí mírou náhrady ze soukromých systémů. Z pohledu jedince je současný systém pojištění matematicky nevyvážený. Nedostatečně motivuje k pracovní aktivitě brzy po dosažení statutárního důchodového věku... Český systém důchodového zabezpečení je také značně redistributivní. To na jedné straně zajišťuje, že pod hranicí chudoby se nachází jen velmi malé procento důchodců, na druhé straně může absence těsnější vazby mezi zaplacenými příspěvky a starobním důchodem dále odrazovat od ekonomické aktivity a/nebo od placení příspěvků. Jako klíčové se proto jeví v krátkém časovém horizontu definovat základní principy reformy důchodového systému, které budou zahrnovat zejména zvyšování statutární věkové hranice pro odchod do důchodu kopírující růst naděje dožití, vícezdrojové financování, posílení zásluhovosti a pojištění matematickou neutralitu...“

Zdravotní péče je v České republice univerzálně dostupná v předimenzované síti zdravotnických zařízení a dosahuje relativně vysokého standardu, ale je téměř výlučně hrazena z veřejných zdrojů. Takto nastavený systém vede k udržování nadměrné a strukturně ne vždy vyhovující nabídky a „bezplatnost“ zdravotní péče ústí i v nadměrnou spotřebu (léků, zdravotních služeb a pomoci).“

Mezi základní makroekonomické priority se řadí v rámci Národního programu reformem České republiky i zvýšení míry participace práceschopného obyvatelstva. Ta je sice v ČR mírně vyšší, než odpovídá průměru zemí EU-25, ale nižší než v takových evrop-

ských zemích, jako je Dánsko, Švédsko či Velká Británie. Národní program zde říká: „Je nutné využít rezervy v míře participace starších osob a snižovat neaktivitu a nezaměstnanost nízkopříjmových skupin. Snahu o zvýšení míry participace starších osob je vhodné spojit s reformou důchodového systému. K vyšší míře ekonomické aktivity by přispělo další zvýšení odchodu do starobního důchodu, sjednocení věkové hranice pro muže a ženy, zmírnění silné míry redistribuce důchodového systému a posílení pojistné matematické neutrality. Navrhované změny daně z příjmů fyzických osob posílí motivaci nízkopříjmových skupin k aktivnější účasti na trhu práce. Pro výrazné zvýšení zaměstnanosti bude ale především nutné dále upravit dávkový a daňový systém tak, aby neodrazoval od přijímání hůře placené práce a nevytvářel kulturu závislosti na státu.“

Mikroekonomická část Národního programu reformem České republiky je strukturovanější než část makroekonomická. Definuje prioritní opatření pro oblast podnikatelského prostředí, výzkumu, vývoje a inovací, udržitelné využívání zdrojů a modernizaci a rozvoj dopravních a ICT sítí.

Prioritní opatření pro oblast podnikatelského prostředí jsou:

- provádět transparentní proces hodnocení dopadu nové legislativy,
 - snížit administrativní zátěž podnikatelů minimálně o 20 %,
 - zjednodušit administrativní postupy pro zakládání a rozvoj firem,
 - zjednodušit vstup do podnikání zejména u činností, které nevyžadují splnění dalších kvalifikačních předpokladů,
 - posílit roli věřitelů během procesu úpadku,
 - zajistit efektivně fungující finanční trh,
 - modernizovat a zvýšit efektivitu daňové správy.
- Zvláště významné pro Českou republiku je prioritní opatření posílení role věřitelů během procesu úpadku. Jak uvádí údaje Světové banky, úpadek firmy trval v zemích OECD v roce 2004 v průměru 1,7 roku a věřitel se dostal k 72,1 % svých pohledávek. V českých podmínkách trval v průměru 9,2 roku a vě-

řitelé se dostali pouze k 16,8 % svých pohledávek. Komplexní rekodifikace úpadkového práva s předpokládanou účinností od roku 2007 by měla přinést „přesné definice klíčových institutů, časově lhůty pro jednotlivé úkony v průběhu úpadkového řízení, nastavení pravidel tak, aby motivovala k takovému chování jednotlivých subjektů úpadkového procesu, které podpoří zachování podniku v běhu a ne jeho rozprodej po jednotlivých částech, zavedení institutu reorganizace jako alternativy k řešení úpadku prostřednictvím konkurzu, vyšší ochranu a účast věřitelů na úpadkovém řízení, zvýšené nároky na funkci správce konkurzní podstaty. Nově bude zaveden insolventní rejstřík, který zajistí informovanost o úpadkovém řízení.“ Rovněž zajištění efektivně fungujícího finančního trhu, který zajišťuje přístup podnikatelských subjektů ke zdrojům financování, je významným prioritním opatřením. Český finanční sektor je objemem svých aktiv největší mezi novými členskými zeměmi EU, i když ve srovnání s vyspělými evropskými zeměmi je hloubka finančního zprostředkování nižší a určité rozdíly existují i v jeho struktuře (základní součástí finanční soustavy zůstává bankovní sektor, i když jeho váha postupně pomalu klesá). Jak uvádí Národní program reformy České republiky, „pokračování procesu implementace směrnic ES v rámci Akčního plánu finančních služeb a harmonizace české legislativy podporuje rychlejší integraci finančních trhů ČR v rámci EU, zvýšení intenzity konkurence, efektivnější alokaci kapitálu a snížení ceny finančních zdrojů. To vytváří potenciál pro růst efektivity ve finančním sektoru, současně to však může vytvářet nové problémy. Proto zvýšenou roli hraje dozor na konsolidovaném základě v podobě spolupráce jednotlivých regulátorů finančního trhu. Uvedené procesy integrace vyžadují změnu regulace a dohledu nad finančním trhem a zvýšení míry přeshraniční spolupráce jednotlivých orgánů, aby byla zajištěna rychlá reakce při vzniku problémů.“

Svá prioritní opatření mají v Národním programu reformy ČR i tři další oblasti: výzkum, vývoj a inovace, udržitelné využívání zdrojů a modernizace a rozvoj dopravních a ICT sítí. Jsou pro ně definována následujícím způsobem.

Výzkum, vývoj a inovace:

- zvyšovat meziročně veřejné výdaje na výzkum a vývoj (tak, aby do roku 2010 se tyto výdaje podílely 1 % na HDP),
- změnit strukturu směřování veřejných výdajů na výzkum a vývoj (posílit využitelnost výsledků výzkumu a vývoje pro inovační aktivity, větší podporu dát průmyslovému výzkumu, využít více sítí excelence a integrovaných projektů k silnějšímu propojení národních, regionálních a evropských aktivit),
- podporovat soukromé investice do výzkumu a vývoje prostřednictvím nástrojů nepřímé podpory,
- zvýšit intenzitu využívání nástrojů ochrany práv duševního vlastnictví rozvíjet inovační infrastrukturu,
- zlepšit přístup inovačních firem k finančním zdrojům.

Udržitelné využívání zdrojů:

- maximalizovat energetickou a materiálovou efektivnost a racionální využívání zdrojů (zvýšováním podpory rozvoje průmyslu obnovitelných a druhotných zdrojů – cílem je postupné snižování materiálové a energetické náročnosti průmyslové výroby),
- podporovat environmentální technologie s cílem snížit zátěž životního prostředí, zlepšit kvalitu života a podpořit ekonomický růst (oddělený od jeho negativního vlivu na životní prostředí),
- provést fiskálně neutrální ekologickou daňovou reformu (zvýšení spotřebních daní na paliva a elektrickou energii).

Modernizace a rozvoj dopravních a ICT sítí:

- modernizovat a rozvíjet dopravní síť (dobudovat základní síť dálnic a rychlostních silnic a modernizovaných železničních koridorů),
- zavádět inteligentní systémy pro řízení dopravy a dopravního provozu,

- zvýšit podíl železniční dopravy na přepravním trhu a rozvíjet kombinovanou dopravu,
- vytvořit konzistentní celorepublikovou vysokorychlostní ICT strukturu,
- podporovat rozvoj a efektivní využívání ICT,
- zajistit konvergenci sítí a služeb v rámci trhu elektronických komunikací,
- zajistit bezpečnost sítí a informací a interoperabilitu ICT služeb.

Poslední, třetí částí Národního Lisabonského programu ČR je část věnovaná zaměstnanosti. Stanoví národní indikativní cíl zaměstnanosti do roku 2008: celkovou míru zaměstnanosti ve výši 66,4 %, míru zaměstnanosti žen ve výši 57,6 % a míru zaměstnanosti starších zaměstnanců (55–64 let) ve výši 47,5 %. Základními cestami k realizaci uvedených cílů má být flexibilita trhu práce, začleňování na trhu práce a vzdělávání. Pro tyto tři cesty jsou definována prioritní opatření.

Potřeba flexibilního trhu práce je zdůvodňována takto: „*Dynamický vývoj ekonomiky vyžaduje pružný pracovní trh. Pokud Česká republika podmínky pracovního trhu nepřizpůsobí, pak hrozí, že se dostane do dlouhodobých problémů doprovázených nezaměstnaností a vysokými sociálními náklady. Česká republika bude proto zvyšovat podíl investic do lidského kapitálu, podporovat dojíždění a stěhování za prací a vytvoří legislativní podmínky pro flexibilní pracovní právní vztahy.*“

Prioritními opatřeními v oblasti flexibility trhu práce jsou:

- rozšířit smluvní volnost v pracovních právních vztazích,
- snížit zákonné nemzdové náklady práce,
- zlepšit stimulační účinek přímých daní a dávek s cílem omezit nezaměstnanost a zvýšit pracovní motivaci nízkopříjmových skupin,
- zvýšit územní mobilitu,
- modernizovat politiku nezaměstnanosti.

Ve prospěch rozšíření smluvní volnosti v pracovních právních vztazích argumentují autoři Národního Lisabonského programu slovy: „*Současná organizace práce v podnicích, především rozložení a efektivní vy-*

užití fondu pracovní doby často neodpovídá potřebám zaměstnavatelů ani zaměstnanců. Na jedné straně se nedostatečně reaguje na výkyvy ve výrobním procesu (sezónnost, přechodné snížení odbytu apod.), což se promítá ve snížené efektivitě ekonomiky podniku. Rovněž možnost přechodně přerušit pracovní kariéru z důvodu výraznější změny kvalifikace je málo využívaná. Dnešní zákoník práce vytvořil legislativní podmínky pro využití určitých moderních forem pracovního poměru, jako např. práce na částečný pracovní úvazek, pružná pracovní doba, práce doma. Jejich reálné využití v praxi ze strany zaměstnavatelů a zaměstnanců je však ve srovnání s většími členskými zeměmi EU zatím nedostatečné.“

Snížení zákonných nemzdových nákladů práce je obhajováno potřebou zvýšit konkurenceschopnost zaměstnavatelů. Nástrojem realizace snížení mzdových nákladů se má stát mimo jiné zavedení stropů pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění. Zlepšení stimulačního účinku přímých daní si autoři Národního Lisabonského programu slibují od již realizovaného snížení daňové zátěže nízkopříjmových skupin obyvatelstva, zlepšení stimulačního účinku sociálních dávek od již sníženého životního minima a zavedení nové kategorie ještě podstatně nižšího existenčního minima.

Národní Lisabonský program kritizuje nízkou územní mobilitu zaměstnanců: „*Lidé za prací nedojíždějí v požadované míře. V ČR dojíždí za prací přibližně jedna třetina ekonomicky aktivních obyvatel. Náklady na dopravu do zaměstnání tvoří v průměru 10 % rodinného rozpočtu, přičemž v případech nízkopříjmových rodin je to relativně větší část.*“ Motivace zaměstnanců k dojíždění za prací by měla být podpořena jejím zvýhodněním – daňovou úlevou nikoli na straně zaměstnanců, nýbrž na straně zaměstnavatelů. Dalším z kroků pro zvýšení mobility na trhu práce by se mělo stát posléze úplné uvolnění regulovaného nájemného.

Nástroji modernizace politiky zaměstnanosti by se měla stát především lepší informovanost o volných pracovních místech a možnostech dalšího vzdělávání prostřednictvím internetu, call-center, informačních boxů a dalších technických opatření určených neaktivnějším a nejvíce motivovaným uchazečům o práci

a zaměření činnosti úřadů práce na „zvýšení zaměstnatelnosti“ ostatních, tj. méně aktivních a méně motivovaných uchazečů o zaměstnání. Součástí modernizované politiky zaměstnanosti by mělo být rovněž zřízení agentur práce zaměřujících se na zvláště obtížně umístitelné skupiny uchazečů o zaměstnání na trhu práce.

K prioritním opatřením v oblasti začlenění na trhu práce patří:

- snížit nezaměstnanost mladých do 25 let,
- prosazovat rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce,
- zvýšit participaci starších osob na trhu práce,
- zvýšit profesní mobilitu efektivním systémem rekvalifikací,
- zjednodušit přístup cizinců na trh práce.

Cíle a úkoly vytyčené Lisabonskou strategií do značné míry představují posun od paradigmatu sociálně tržní ekonomiky vlastního Evropě k paradigmatu ekonomiky bez přívlastku sociální, majícímu své domovské právo především ve Spojených státech.

Poslední oblastí, pro kterou Národní Lisabonský program stanoví priority, je vzdělávání. Jedná se o tyto priority:

- realizovat kurikulární reformu (reformu obsahu školního vzdělávání),
- rozšířit přístup k vyššímu odbornému a vysokoškolskému vzdělávání,
- podporovat spolupráci zaměstnavatelů, zaměstnanců a vzdělavacích a odborně profesních institucí,
- zlepšit propojení systému počátečního a dalšího vzdělávání,
- podporovat propustnost mezi jednotlivými stupni terciárního vzdělávání,
- podporovat další vzdělávání ve firmách.

Priority v oblasti vzdělávání byly stanoveny na základě celoevropského hodnocení úrovně školství v jednotlivých evropských zemích. Ukázalo se, že

Česká republika je ve dvou z pěti referenčních ukazatelů v oblasti vzdělávací politiky mezi nejlepšími třemi zeměmi EU. Jedná se o oblast předčasných odchodů ze vzdělávacího systému a úspěšné dokončování vyššího sekundárního školství. V rozvoji terciárního vzdělávání a klíčových kompetencí, stejně jako v konceptu celoživotního učení dosahuje poměrně nízkých hodnot.

6. Otevřené otázky Lisabonské strategie

Otevřených otázek je celá řada. Lisabonská strategie představuje v současné době ve své podstatě jednotný střednědobý plán činnosti pro 25 (a nejspíše posléze pro 27) členských států Evropské unie. Je to plán indikativní, nikoli direktivní. Indikativní charakter Lisabonské strategie jako střednědobého plánu však neznamená, že úkoly v ní stanovené nejsou vy-

mahatelné. Prvním důkazem uvědomění si této skutečnosti ze strany národních států je zpracování národních programů reforem v duchu Lisabonské strategie. Plnění detailních a velmi konkrétních národních programů reforem je a bude průběžně vyhodnocováno s tím, že země, které neplní, se ocitají v postavení neposlušných outsiderů s mnoha nepřijemnými důsledky.

Je tedy na místě zamyslet se nad racionalitou cílů vytyčených Lisabonskou strategií, jejich vzájemnou slučitelností a v prvé řadě nad otázkou, v jakém směru Lisabonská strategie změní současnou Evropskou unii.

Nelze si nepovšimnout, že cíle a úkoly vytyčené Lisabonskou strategií do značné míry představují posun od paradigmatu sociálně tržní ekonomiky vlastního Evropě k paradigmatu ekonomiky bez přívlastku sociální, majícímu své domovské právo přede-

vším ve Spojených státech. Tato skutečnost není příliš zřejmá ze slov a vystoupení čelných představitelů Evropské unie, je však velmi dobře patrná z bližší konkretizace cílů – z Integrované směrnice pro růst a zaměstnanost a z národních programů reforem. Je otázkou, zda posun od paradigmatu sociálně tržní ekonomiky k paradigmatu ekonomiky bez jakéhokoli přívlastku Evropě přinese kýžený růst konkurenceschopnosti. Je jen zdánlivě paradoxní, že ve výzkumech zabývajících se plněním Lisabonské strategie jsou překvapivě nejlépe hodnoceny země, které slovní spojení sociálně tržní ekonomiky naplňují nejvíce. Tedy především země severské.

Základní metodologický problém spočívá v tom, že zpracovateli hodnocení konkurenceschopnosti zemí jsou mezinárodní organizace otevřeně či skrytě hájící zájmy podnikové sféry, především zahraničních investorů. Jejich systémy hodnocení vycházejí ze zjednodušujícího předpokladu, že cokoliv prospěje konkurenceschopnosti jednoho podniku, prospěje i konkurenceschopnosti země.

Rovněž tak si nelze nepovšimnout, že cíle a úkoly stanovené Lisabonskou strategií často velmi silně a velmi nápadně připomínají explicitní nebo implicitní (v hodnoceních skrytá) doporučení adresovaná národním státům ze strany organizací hodnotících postavení národních ekonomik ve světové ekonomice a jejich konkurenceschopnost.

Pokud bychom porovnali například doporučení formulovaná Zprávou o globální konkurenceschopnosti nebo Světovou ročenkou konkurenceschopnosti s doporučeními formulovanými Lisabonskou strategií a její implementací v Integrované směrnici pro růst a zaměstnanost a v národních programech reforem, zjistili bychom rozsáhlý průnik těchto doporučení. Na první pohled se jedná o logickou a žádoucí souvislost. Neskrývaným, nýbrž od samého počátku proklamovaným cílem Lisabonské strategie je stát se nejkonkurenceschopnějším regionem světa. Zpráva o globální konkurenceschopnosti, publikovaná každoročně Světovým ekonomickým fórem, i Světová ročenka konkurenceschopnosti, publikovaná Institu-

tem pro rozvoj managementu se sídlem ve švýcarském Lausanne, mají v popisu práce pátrat po faktorech, které konkurenceschopnost zemí ve světové ekonomice ovlivňují.

Avšak základní metodologický problém spočívá v tom, že zpracovateli hodnocení konkurenceschopnosti zemí jsou mezinárodní organizace otevřeně či skrytě hájící zájmy podnikové sféry, především zahraničních investorů. Jejich systémy hodnocení vycházejí ze zjednodušujícího předpokladu, že cokoliv prospěje konkurenceschopnosti jednoho podniku, prospěje i konkurenceschopnosti země. Hodnocení a doporučení jsou primárně určena zahraničním in-

vestorům. Sdělují jim, do které země mají směřovat své kroky a které je třeba se vyhnout – kde je nejlevnější a kde nejdražší pracovní síla, kde je nejlevnější a kde nejméně kvalitní dopravní infrastruktura, kde je a kde není politická stabilita, kde jsou odbory slabé a kde silné, kde je vysoký stupeň vládní regulace a kde nízký, ve které zemi je spotřebitel či klient bank chráněn zákonem a ve které tomu tak není. Co prospívá a co škodí investorovi, je bezprostřednímu hodnotiteli (jímž je obvykle představitel vyššího managementu) zřejmé a není třeba, aby disponoval kvalitním ekonomickým vzděláním (natož vzděláním sociologickým či politologickým). Levná pracovní síla šetří náklady investora právě tak jako nízké nemzdové náklady. Je lepší z jeho pohledu, vstoupí-li do země, která nabízí nízké daně a štědré investiční pobídky než vstoupí-li do země, která tak nečiní. Je příjemné, jestliže příslušná země nabídne pracovní sílu vzdělanou (na účet daňových poplatníků) než nevzdělanou a jestliže investorovi nabídne i soubor

poznatků výzkumu a vývoje (čím levněji, tím lépe), než jestliže tak není schopna učinit.

Avšak ne vše, co prospívá zahraničnímu investo- rovi, prospívá současně dané zemi nebo danému re- gionálnímu seskupení. Průnik mezi zájmy investora a ekonomickými a sociálními zájmy na úrovni národ- ního státu může být menší nebo větší, ale prakticky nikdy se nejedná o dvě stejné množiny faktorů. Hod- notitele, kteří odpovídají na předem stanovené otáz- ky, tato skutečnost obvykle nezajímá a nikdo je nikdy nepověřil tím, aby se jí zabývali. Investora nezajímá, že některé důsledky vyhovění jeho přáním mohou mít pro danou zemi i negativní účinky – v globalizo- vané ekonomice bez hranic se může odebrat do země, která je vůči jeho přáním, tužbám a požadav-

chopnosti zemí, ať už jsou jeho souhrnné výsledky publikovány Světovým ekonomickým fórem, Mezi- národním ústavem pro rozvoj managementu či další- mi organizacemi, je přímo exemplárním příkladem omylu usuzování z části na celek. Je pozoruhodné, že jakkoli bývá multikriteriální hodnocení konkuren- ceschopnosti mnohdy zpochybňováno z mnoha stran (používání měkkých dat, nereprezentativnost vzorku respondentů, možnost zájmového zkresení hodnotících soudů atd.), zpochybňování na základě omylu usuzování z části na celek se víceméně neko- ná, ačkoli v příslušných multikriteriálních hodnoce- ních je takovýto omylů celá řada. Mnohé z nich do Lisabonské strategie plynule přešly, aniž by vzbudily větší pozornost.

Investora nezajímá, že některé důsledky vyhovění jeho přáním mohou mít pro danou zemi i negativní účinky – v globalizované ekonomice bez hranic se může odebrat do země, která je vůči jeho přáním, tužbám a požadavkům vstřícnější.

kům vstřícnější. Ale odpovědi hodnotitelů bývají po- sléze na základě více či méně sofistikovaných algorit- mů zpracovány do pořadí konkurenceschopnosti zemí – z hlediska jejich schopnosti vyhovět přáním a požadavkům investorů – a poté publikovány. V oka- mžiku publikace investoři jaksi ustupují do pozadí, přestávají být adresáty výsledků hodnocení a přene- chávají své místo národním státům (nebo nadnárod- ním seskupením). Publikovaná hodnocení se jakoby čarovným proutkem proměňují v „objektivní“ hod- nocení. Představitelé národních států se v případě vzestupu na žebříčcích konkurenceschopnosti pyšní výsledky, ať již se na nich podíleli, či nikoliv. V přípa- dě poklesu pak čelí tvrdé kritice ze strany médií, ne- spokojných občanů a především podnikatelské obce.

Studenti prvních ročníků ekonomie bývají hned na počátku výuky varováni před několika léčkami, do nichž je možno v ekonomickém uvažování upad- nout. Čelné místo mezi nimi zaujímá **omyl usuzová- ní z části na celek**. Dochází k němu tehdy, když se domníváme, že to, co platí pro část celku, bude platit i pro celek. Multikriteriální hodnocení konkurenc-

Integrovaná směrnice pro růst a zaměstnanost ve své části věnované zaměstnanosti například obsahu- je doporučení, jejichž realizace mají za cíl snížit mzdové i nemzdové náklady práce a posílit tak kon- kurenceschopnost. Doporučení jsou přirozeně for- mulována diplomatictější způsobem: doporučení 21 hovoří o „zajištění vývoje mezd a dalších nákladů práce přátelského vůči zaměstnanosti“. Nevslovený předpoklad je, že čím nižší jsou mzdové a nemzdové náklady práce, tím vyšší bude míra zaměstnanosti. Je sice pravdou, že je pro zaměstnavatele výhodnější, může-li platit práci pouze v míře nezbytné. Avšak představa o tom, že snížení mzdových i nemzdových nákladů na jednoho pracovníka povede zaměstnava- tele k zaměstnávání více pracovníků, k celkovému růstu zaměstnanosti a k posílení ekonomického rů- stu, je poněkud naivní. Především proto, že zaměstna- vatel, který si pomůže – s pomocí Lisabonské strate- gie a národních programů reformem – k nižším mzdov- ým a nemzdovým nákladům, může být alespoň krátkodobě spokojen s dobytou rentou a nemusí být vůbec motivován k rozšiřování svého podnikání

a k zaměstnávání dalších pracovníků. Předpoklad, že prostředky, které uspojí na zaměstnání jednoho pracovníka, použije na zaměstnání pracovníka dalšího, je předpoklad přinejmenším mírně zjednodušený. Pokud se v praxi nenaplní a zaměstnavatelé nebudou motivováni k zaměstnávání dalších pracovníků, snižování mzdových i nemzdových nákladů nemůže nepůsobit negativně na poptávku po zboží a službách. A negativní vliv snižování mzdových i nemzdových nákladů práce se nemůže neodrazit za jinak stejných podmínek na poptávce po pracovní síle, a tedy na vývoji zaměstnanosti a růstu. Ostatně celý jev popsal již dávno J. M. Keynes:

„Snad pomůže vyrátit primitivní závěr, podle kterého snížení peněžních mezd zvýší zaměstnanost, „protože snižuje výrobní náklady“, budeme-li sledovat běh událostí za předpokladu, který je nejpříznivější tomuto názoru, totiž že podnikatelé od samého počátku odhadují do budoucna, že snížení nákladů vyvolá tento účinek. Vskutku je zcela možné, že jednotlivý podnikatel, vidí-li, jak se zmenšují jeho výrobní náklady, přehledně zpočátku zpětný vliv změny peněžních mezd na poptávku po jeho produkci a bude jednat za předpokladu, že se mu nyní podaří prodat se ziskem ještě větší produkci než dřívě. Podaří se však podnikatelům skutečně zvýšit jejich zisky, budou-li všichni jednat podle tohoto odhadu do budoucna? ...Je snadnější udržet skutečnou hladinu zaměstnanosti v mezích dostatečně blízkých hladině plné zaměstnanosti, když je před námi perspektiva vyšších mezd v budoucnosti, než tehdy, když se očekává jejich pokles.“³

Zcela zásadní otázkou je, zda je v silách současné Lisabonské strategie naplnit dva základní cíle, které si klade. Tedy dosáhnout růstu a zaměstnanosti. Není patrně náhodou, že z uvedených dvou cílů se růst objevuje na místě prvním. Je jakoby nutné nejprve třeba dosáhnout růstu, který je podmínkou růstu zaměstnanosti. Ve skutečnosti je tomu jinak. Otázka, zda ekonomický růst vrátí Evropě plnou zaměstnanost, zůstává otevřená. Spojení mezi ekonomickým růstem a zaměstnaností se ukazuje jako daleko volnější, než se původně předpokládalo. Studie, které

v minulosti na statistických datech zjišťovaly vysokou míru korelace mezi tempy ekonomického růstu a tempem růstu míry zaměstnanosti, jsou dávno pasé. Připomeňme skutečnost, že podle údajů studie Ernst&Young přímé zahraniční investice v roce 2004 vytvořily v deseti investičně nejatraktivnějších evropských zemích přibližně 175 000 nových pracovních míst, z toho v České republice přibližně 15 000 pracovních míst. Vztáhneme-li toto číslo k údajům o míře nezaměstnanosti a počtu nezaměstnaných ve zmíněných deseti nejatraktivnějších destinacích, je zřejmé, že sklon přímých zahraničních investorů, kteří jsou páteří ekonomického růstu, k tvorbě nových pracovních míst není zdaleka tak vysoký, jak bývá zvykem předpokládat. V daných údajích navíc nejsou zahrnuta pracovní místa „zmizelá“ v důsledku vyšší konkurenceschopnosti nadnárodních společností (přímých zahraničních investorů) ve srovnání s podniky domácími.

Ekonomický růst nemusí být vůbec doprovázen růstem zaměstnanosti. Růst zaměstnanosti je jedním z potenciálních faktorů ekonomického růstu, dalšími dvěma jsou růst vybavenosti ekonomiky kapitálem a technický rozvoj. Ten může být z hlediska vztahu práce a kapitálu neutrální a zachovávat jejich existující poměr i do budoucna, ale podstatně častěji se historicky vyskytuje technický rozvoj vyvolávající substituci živé práce prací zhmotnělou, tedy technický pokrok práci šetřící.

Lisabonská strategie klade značný důraz právě na technický rozvoj. Na výzkum, vývoj a inovace, na růst veřejných výdajů na výzkum a vývoj, na podporu soukromých investic do výzkumu a vývoje prostřednictvím nástrojů nepřímé podpory (systémy daňových úlev). Je nepochybné, že bezprostředním důsledkem vyšších veřejných výdajů na výzkum a vývoj bude zvýšení počtu pracovních míst – v oblasti výzkumu a vývoje, tedy převážně kvalifikovaných pracovních míst. Stejně tak není na místě pochybovat o tom, že posílení oboru tvorby nových znalostí, tedy rozsáhlejší výzkumné a vývojové základny v členských státech EU přispějí k rozvoji nových moderních výrobků a služeb a k rozvoji zaměstnanosti

³ Keynes, J. M.: *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. NČSAV, Praha 1963, s. 255.

v nich. Vůbec není ale bez pochybností, zda dlouhodobá orientace na výzkum, vývoj a inovace napomůže ke zvýšení celkové zaměstnanosti v zemích Evropské unie. Historie účinků vědeckotechnického rozvoje je daleko více o vytěsňování živé práce technikou než o vytvoření nových pracovních příležitostí. S jistou dávkou cynismu lze ovšem na druhou stranu říci, že tlak na relativní zlevňování pracovní síly, který Lisabonská strategie obsahuje v hojně míře, je poměrně účinným nástrojem působícím právě proti vytěsňování živé práce technikou. Centrálně plánované ekonomiky řešily svého času úkoly typu „Podmínky substituce živé práce technikou“, v nichž se řešitelé zamýšleli nad otázkou, jak uměle zdražit cenu pracovní síly a přimět podniky k zavádění nových vědeckotechnických poznatků do praxe.

Otázkou k zamýšlení je v Lisabonské strategii řešení problematiky nezaměstnanosti jinými prostředky než snížením mzdových a nemzdových nákladů práce. Tedy posílením flexibility a mobility. I zde jsou doporučení prakticky totožná s doporučeními, která jsou explicitně nebo implicitně obsažená v četných multikriteriálních hodnoceních konkurenceschopnosti zemí, například v hodnocení Světového ekonomického fóra a Mezinárodního ústavu pro rozvoj managementu. I zde jsou doporučení odvozena od potřeb, přání a tužeb zaměstnavatelů, aniž by brala v potaz potřeby, přání a tužby zaměstnanců. Výchozím bodem je předpoklad, že jestliže je maximální flexibilita a mobilita zaměstnanců žádoucí pro posílení konkurenceschopnosti podniků působících na území EU, je žádoucí také pro posílení konkurenceschopnosti EU a jednotlivých členských zemí, a proto je nutné i v souladu se zájmy zaměstnanců. To je ovšem opět předpoklad mírně řečeno silný, protože od jisté úrovně přestává být flexibilita a mobilita pro zaměstnance únosná. Definováním této úrovně se ovšem Lisabonská strategie nezabývá.

V dané souvislosti je snad na místě uvést, že současní sociologové pohlížejí na otázku pracovní síly očima podstatně méně nadšenými než současní ekonomové. Z. Bauman říká, že „*aby lidé, nabízející pracovní sílu, vyhověli normám pružnosti, jež pro ně sta-*

novují ti, kdo vytvářejí a ruší pravidla, aby byli pružní v očích investorů, jejich úděl musí být pokud možno co nejstrnulější a nepružný. Ve skutečnosti musí být pravým opakem „flexibility“, jejich svobodu volit, přijímat nebo odmítat, natož zavádět svá vlastní pravidla hry je třeba okleštit na co nejmenší minimum.“⁴

Je otázkou, do jaké míry je posílení flexibility a mobility pracovní síly lékem na nezaměstnanost. Nezaměstnanost je definiční charakteristikou společnosti založené na soukromém podnikání a tržní ekonomice, právě tak jako nedostatkost byla definiční charakteristikou společnosti založené na státním vlastnictví a centrálním plánování. V rámci logiky fungování každého z obou systémů v jejich čisté podobě lze tyto definiční charakteristiky pouze tlumit potlačováním jejich projevů, avšak nelze je odstranit – právě proto, že jsou definiční. Centrálně plánované ekonomiky neznaly nezaměstnanost, tržní ekonomiky neznají nedostatkost.

Nezaměstnanost v evropské sociálně tržní ekonomice zůstávala na nízké úrovni především proto, že v ní fungovaly vedle sebe dva sektory: soukromý a státní. Soukromý sektor dodával efektivnost, dynamiku, růst. Státní dodával zaměstnanost. Rozsáhlá privatizace nabídla značné množství velmi atraktivních podnikatelských příležitostí, avšak nikde nepůsobila ve směru zvýšení míry zaměstnanosti, nýbrž ve směru jejího snížení. Nejlepším důkazem pravdivosti daného tvrzení je vývoj míry zaměstnanosti v dnes nových členských zemích EU ze střední a východní Evropy po roce 1989.

Symptomatickou léčbou nezaměstnanosti jsou v Lisabonské strategii i veškerá opatření směřující k začleňování na trhu práce, ať již se týkají nových absolventů škol, starších občanů, žen či zdravotně postižených osob. Základním lékem se má stát zejména rekvalifikace a politika zaměstnanosti. Nepochybně budou vytvořena nová pracovní místa, avšak je otázkou, kolik jich bude na samotných úřadech práce, v rekvalifikačních agenturách, institucích pro rovnoprávnost žen a mužů a v dalších organizacích zabývajících se problematikou začleňování. →

⁴ Bauman, Z.: *Globalizace: Důsledky pro člověka. Mladá fronta, Praha 1999, s. 30.*

Víra ve vzdělání je vložena do základů Lisabonské strategie. Evropská unie se má podle autorů Lisabonské strategie stát společností založenou na znalostech. Jen tímto způsobem se lze údajně bránit výzvě globalizace. Avšak globalizace znamená často nejen trend od jednoduché práce k práci složité, ale i trend opačný – od složité práce k jednoduché. Pracovníci, kteří doplňují v hypermarketech a supermarketech zboží do regálů, pokladníci, skladníci, řidiči, kteří zboží převážejí, dělnice, které ho balí, ti všichni nepotřebují složité mnohaleté vzdělání. Budou drženi ve školách jen proto, aby toto vzdělání získali? K čemu jim bude dobré? Od tohoto problému Lisabonská strategie jaksi abstrahuje.

Abstrakce od reálných problémů není v oblasti nezaměstnanosti na místě, nechce-li Evropská unie naplnit jeden ze svých scénářů, který vznikl v útvaru perspektivních studií Evropské komise před sedmi lety, v roce 1999. Příslušný scénář se nazývá Tvořivé společnosti, je načasován do roku 2010 a je o nezávládnuté globalizaci, nárůstu propasti mezi potřebami a aspiracemi veřejnosti a ekonomickou realitou, o růstu nezaměstnanosti a sociálního neklidu, o hledání nových řešení v rámci evropského paradigmatu a rozpačitých výsledcích: „*Vlády⁵ vyhlásily řešení nezaměstnanosti za svůj prvořadý cíl, ale nebyly schopny uvést svá slovy v činy. Stačila vlna fúzí a propouštění a několik tisíc pracovních míst, jejichž vytvoření bylo vzhledem k daňovým úlevám a vládním dotacím velmi nákladné, zmizelo... V této obtížné situaci se vlády opakovaně pokoušely snížit dávky v nezaměstnanosti a sociální dávky ve snaze podnitit snižování nákladů práce a návrat nezaměstnaných do pracovního procesu. Podnikatelské kruhy a experti přesvědčili několik vlád – opakovaným poukazováním na zadluženost veřejných financí a světovou recesi – ke snížení dávek v nezaměstnanosti a sociálních dávek... Do ulic vyšla polovina Evropy.*“⁶

Lisabonská strategie si neklade ani jiné znepokojivé otázky, které by si klást měla. Vychází z existence dvou hrozeb (či výzev). První z nich je globalizace,

druhou stárnutí obyvatelstva. Stárnutí obyvatelstva se v Lisabonské strategii jeví jako fenomén, který neodvratně nastane a proti jehož negativnímu vlivu nelze dlouhodobě činit v zásadě nic jiného než uskutečnit důchodovou reformu s větším podílem individuálního penzijního připojištění. Teorem o zásadní nezvratitelnosti stárnutí obyvatelstva je odvozen z dlouhodobé demografické předpovědi, která se ovšem opírá o prolongaci dosavadního vývoje a současného stavu. Hrozby hovořící o zhroucení státních penzijních systémů pracují s demografickými prognózami sahajícími čtyři až pět desetiletí dopředu, které se přitom vůbec nemusí naplnit.

Není zdaleka jasné, že model rodiny (úplné nebo neúplné) s minimálním počtem dětí bude modelem příštích desetiletí. Preference jednotlivců a rodin se mohou v čase významně změnit v závislosti na celé řadě faktorů. K nejvýznamnějším patří systém etických hodnot ve společnosti, její vztah ke spotřebě, míra chudoby a strádání obyvatelstva, dostupnost vzdělání, ale také existence nebo neexistence rodinné propopulační politiky. Ta se ale v Lisabonské strategii jakožto strategii růstu konkurenceschopnosti Evropy nevyskytuje. Nelze se dost dobře zbavit dojmů, že primárním důvodem orientace na důchodovou reformu je ekonomický zájem ve svých dvou podobách. V první podobě zájem zaměstnavatelů na snížení nemzdových nákladů, v druhé podobě pak zájem soukromých penzijních fondů spravovat úspory na stáří. Nikoli tedy objektivně existující problém stárnutí obyvatelstva.

Lisabonská strategie obsahuje přirozeně celou řadu smysluplných prvků a opatření. Autorka článku se však snažila ukázat některé prvky, které představují její odvrácenou stranu, která je především spojena s jevem dobývání renty nejsilnějšími zájmovými skupinami. Chtěla poukázat na to, že Lisabonskou strategii lze vnímat i jako určitý druh řídicí pyramidy, v níž podniková sféra ukládá ve svém vlastním zájmu a zároveň ve jménu růstu konkurenceschopnosti

⁵ Rozumí se vlády členských států EU.

⁶ Scénáře Evropa 2010: Pět možných představ o evropské budoucnosti. Evropská komise, útvar perspektivních studií (interní překlad Úřadu vlády ČR), Praha 1999.

úkoly orgánům Evropské unie a jejím prostřednictvím i jednotlivým členským státům.

Hodnotit celkové výsledky Lisabonské strategie je zatím předčasné. Není jasné, zda položí základ nového institucionálního rámce Evropské unie, nebo zda budou považovány za nepřilíš podařený experiment nahradit evropské paradigma sociálně tržní ekonomiky novým paradigmatickým ekonomiky bez přívlastků.

Snad je na místě citovat v souvislosti s Lisabonskou strategií fiktivní výrok fiktivního argentinského prezidenta pronesený v roce 2010 při jeho fiktivní návštěvě v Bruselu na téma realizace scénáře Tvořivé společnosti:

„Evropa nepochybně něco zažehla, ale těžko říci, zda je to maják pro ostatní svět, nebo jen slavnostní táboraček na tekutých písčích.“

Tabulka č. 1 » Lisabonská liga: celkové výsledky

Pořadí 2005	Pořadí 2004	Země
1	1	Dánsko
2	2	Švédsko
3	4	Rakousko
4	5	Spojené království
5	3	Nizozemsko
6	6	Finsko
7	10	Irsko
8	11	Francie
9	8	Lucembursko
10	9	Německo
11	12	Slovinsko
12	7	Česká republika
13	13	Belgie
14	15	Kypr
15	14	Maďarsko
16	18	Estonsko
17	20	Řecko
18	16	Portugalsko
19	19	Lotyšsko
20	21	Litva
21	23	Španělsko
22	17	Slovensko
23	24	Itálie
24	26	Bulharsko
25	25	Rumunsko
26	22	Polsko
27	27	Malta

Pozn.: Pořadí bylo měřeno na základě průměrných hodnot dosažených v rámci strukturálních indikátorů. →

→ **Tabulka č. 2 » Lisabonské skóre: jednotlivé prvky strategie**

Problémy	2006	Hrdinové	Outsideri	2005	2004	2003	2002	2001
A. Inovace								
Informační společnost	B	Dánsko, Estonsko, Švédsko	Česká republika, Řecko	B	B-	B-	C+	B+
Výzkum a vývoj	C-	Finsko, Slovinsko, Švédsko	Řecko, Polsko	C-	C	C-	C+	B-
B. Liberalizace								
Telekomunikace a síťová odvětví	C+	Švédsko, Spojené království	Řecko, Portugalsko, Slovensko	C	C	B-	D	D
Doprava	C+	Dánsko, Německo, Nizozemsko	Evropský parlament (směrnice o přístavních službách), Řecko, Polsko	C+	C+	B-	D-	D
Finanční a ostatní služby	C-	Evropská komise	Itálie, Polsko (finanční služby)	B-	C+	B-	B-	C+
C. Podnikání								
Prostředí pro zahájení podnikání	B	Dánsko, Estonsko, Spojené království	Česká republika, Řecko, Polsko	C	C	B-	D	D
Regulační bříme	B+	Litva, Spojené království	Řecko, Itálie, Portugalsko	C+	C	C+	C-	D+
Státní pomoc a hospodářská soutěž	B-	Česká republika, Švédsko, Spojené království	Francie, Polsko	C+	C+	C+	B-	B+
D. Zaměstnanost a sociální začleňování								
Začlenění na trhu práce	C	Dánsko, Švédsko	Řecko, Itálie, Polsko	C	C-	C	B-	B-
Rozšiřování znalostí	B-	Finsko, Slovinsko, Švédsko	Malta, Portugalsko	C+	C	C	C-	D
Modernizace sociální ochrany	C	Dánsko	Itálie, Polsko, Slovensko	B-	B-	C	B-	C+
E. Udržitelný rozvoj								
Změna klimatu	B	Dánsko, Švédsko	Itálie, Slovinsko, Španělsko	C-	C-	C+	C	(N/A)
Přírodní prostředí	C-	Česká republika, Finsko, Švédsko	Belgie, Polsko	C	C+	C	C-	(N/A)
Závěr								
Lisabonský proces	C	Dánsko	Polsko	C	C	C+	C-	B+
Celkové hodnocení výsledků	C			C	C	C+	C	C+

* Hodnotitelé používají termín „villains“, jehož nejmírnější a nejslušnější překlad je venkovský balík. Jiné možnosti jsou ničema, darebák, padouch, neřád, mizera.

(N/A) – údaj není k dispozici.

LITERATURA

1. Barroso, J. M.: *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*. Jarní zasedání Evropské rady, 2005
2. Bauman, Z.: *Globalizace: Důsledky pro člověka*. Mladá fronta, Praha 1999
3. *First Overview of the National Reform Programmes as of 1st November 2005*. European Commission, Brussels
4. *Integrated Guidelines for Growth and Jobs*. Brussels, 12. 4. 2005
5. Keynes, J. M.: *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. NČSAV, Praha 1963
6. Klvačová, E.: *Vstup České republiky do EU: Oslabení, nebo posílení role státu?* Professional Publishing, Praha 2003
7. Kok, W.: *Rozšíření Evropské unie: Úspěchy a výzvy*
8. Krugman, P.: *A Country Is Not a Company*. Harvard Business Review, January–February 1996
9. *Národní Lisabonský program 2005–2008 (Národní program reformem České republiky)*. Praha, říjen 2005
10. *Scénáře Evropa 2010: Pět možných představ o evropské budoucnosti*. Evropská komise, útvar perspektivních studií (interní překlad Úřadu vlády ČR), Praha 1999
11. *The Global Competitiveness Report 2005–2006*. World Economic Forum, Geneva 2005
12. *The Lisbon Scoreboard VI*. Centre for European Reform, London 2006
13. *The World Competitiveness Yearbook*. IMD 2005
14. *World Economic Outlook. Focus on Transition Economies*. International Monetary Fund, September–October 2000, Washington, D. C.

ABSTRACT

The article describes and analyses the Lisbon strategy as the way to the extensive change of the European institutional and legal framework. There are actually two Lisbon strategies. The first one started in 2000, the second one in 2005. The author describes both of them and tries to define not only the differences, but also the reasons for these differences. The attention is devoted to the Integrated Guidelines for Growths and Jobs and to the National Lisbon Programme of the Czech Republic. The final chapter of the article defines the open questions and problems, that should be solved within the Lisbon strategy, but they are not solved. The theory of the rent-seeking is applied on some measures, that are recommended to national states by the Lisbon strategy.

KLÍČOVÁ SLOVA

konkurenceschopnost, integrace, globalizace, zájmové skupiny, institucionální rámec, Evropská unie, Lisabonská strategie, národní programy reformem

JEL KLASIFIKACE

F00, F01, F02, F21, F23

x

Hliněný pilíř penzijních reforem

► PhDr. Jiří Malý, Ph.D. » NEWTON College, a. s.¹

* *1. Hlavní problém reforem – přínos pro všechny, nebo jen pro někoho?*

Reforma – to je heslo každého subjektu, který chce zaujmout v soutěži politických stran nebo který chce změnit existující rozdělení bohatství mezi různé skupiny ve společnosti. Politické strany, které usilují o dosažení nebo udržení podílu na moci, musí průběžně mapovat tematické okruhy, které občané-voliči vnímají jako problémové, a navrhnout řešení těchto problémů. Řešením je přitom uskutečnění změny či změn v dané oblasti – tedy reforma. Protože se obecně předpokládá, že reforma se uskutečňuje proto, aby dané problémy vyřešila, může být reforma vnímána jako soubor opatření s pozitivními účinky na celou společnost či ekonomiku.

Pro ekonomické subjekty, respektive skupiny účastníků ekonomiky, které se řídí svými individuálními zájmy a usilují o přerozdělení bohatství v ekonomice ve svůj prospěch, je rovněž užitečné průběžně mapovat tematické okruhy, které občané vnímají jako problémové, a navrhnout řešení těchto problémů. Řešením je rovněž uskutečnění změny či změn v dané oblasti – tedy reforma. Problém je v tom, že reforma navrhovaná ekonomickými subjekty, které chtějí přerozdělit bohatství v ekonomice ve svůj prospěch, se musí řídit jejich individuálními zájmy, pokud má přispět k dosažení jejich přerozdělovacího cíle. Taková reforma potom může vycházet vstříc pouze zájmům vybraných skupin ve společnosti, zatímco zájmy jiných skupin může poškozovat. Z hlediska společnosti nebo ekonomiky jako celku tedy nemusí účinkovat pozitivně.

V praxi lze nezdědkou pozorovat skutečnost, že reformní návrhy některých politických stran jsou v souladu s reformními požadavky některých zájmo-

vých skupin. V českém prostředí to můžeme ilustrovat na příkladu přístupu k problému nezaměstnanosti. Česká strana sociálně demokratická preferuje kombinaci cíleného vytváření nových pracovních míst prostřednictvím aktivní politiky zaměstnanosti, jejíž výraznou součástí je i systém investičních pobídek, a přísnější ochrany práv zaměstnanců prostřednictvím zákoníku práce, která by měla alespoň do určité míry znesnadňovat rušení pracovních míst. Přístup ČSSD je tak na jedné straně v souladu se zájmy velkých, zejména zahraničních investorů, kteří především využívají systém investičních pobídek, na druhé straně pak se zájmy odborů, které dbají na co nejsilnější ochranu práv zaměstnanců.

Od toho se odlišuje přístup Občanské demokratické strany. Podle jejího názoru k řešení problému nezaměstnanosti může přispět nízká rovná 15% daň, která by stimulovala aktivitu podnikatelů a firem a přispěla tak k vytvoření nových pracovních míst, a menší rozsah ochrany zaměstnanců v zákoníku práce, což by mělo firmy zbavit strachu z přijímání nových pracovníků, neboť v případě ekonomických problémů by pro firmy bylo snazší přebytečná pracovní místa zlikvidovat. Reforma pracovního trhu v podání ODS je tak v souladu především se zájmy podnikové sféry – jak domácí, tak zahraniční.

ČSSD i ODS přitom své pojetí politiky v oblasti trhu práce prezentují jako celospolečensky přínosné, jako pojetí, u kterého lze očekávat pozitivní účinky na celou ekonomiku i všechny její účastníky. Otázka zní: Mohou mít politiky, reformy či reformní návrhy politických stran, které jsou v souladu s požadavky či přístupy pouze některých zájmových skupin, opravdu pozitivní účinky na všechny ekonomické subjekty? Anebo musí takový typ reforem některé účastníky ekonomiky nutně zvýhodňovat a jiné poškozovat?

¹ 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“.

Proč se vůbec politické strany stávají mluvčími konkrétních ekonomických zájmových skupin? A jsou politické strany vůbec schopny rozeznat, v jakém případě podporují zájmy skupinové a v jakém případě zájmy celé ekonomiky či společnosti?

Na tyto otázky se budeme pokoušet odpovědět v následujícím textu. Mohli bychom porovnávat celou škálu reformních návrhů různých politických stran v rozličných oblastech ekonomiky. Pro zjednodušení se však zaměříme na jednu oblast, jejíž reforma se jeví jako nezbytná. Nezbytně jediná však není cesta, kterou se bude taková reforma ubírat, protože vždy je možné vybírat z více reformních variant. Důležité přitom je, že různé reformní varianty mají odlišné důsledky pro jednotlivé skupiny účastníků ekonomiky. Touto nezbytnou reformou bez nezbytně jediné reformní cesty je změna penzijního systému.

2. Povinné spoření na důchod – požadavek doby, anebo někoho jiného?

Můžeme rozlišit dva krajní způsoby financování systému důchodového zabezpečení (Blanchard, Fischer, 1993). Jeden systém je plně fondový. Finanční příspěvky mladší generace v čase $t-1$ v nominální výši d_{t-1} jsou investovány a v čase t jsou pak společně se svým výnosem vypláceny starší generaci. Tuto situaci lze formálně zapsat jako

$$b_t = (1 + r_t) d_{t-1},$$

kde b_t je nominální výše vyplácených dávek v čase t a r_t je nominální výnosová míra příspěvků vkládaných do systému důchodového zabezpečení.

Druhým pólem je systém průběžného financování důchodového zabezpečení (pay-as-you-go system). V něm jsou finanční příspěvky mladší generace v čase t v nominální výši d_t přímo převáděny ke starší generaci rovněž v čase t . Tento způsob financování lze formálně zapsat jako

$$b_t = (1 + n) d_t,$$

kde b_t je nominální výše vyplácených dávek v čase t a n je míra růstu obyvatelstva, kterou je možné interpretovat jako nominální výnosovou míru příspěvků vkládaných do systému průběžného financování důchodového zabezpečení.

Systém průběžného financování v průběhu dvacátého století úspěšně pokrýval nároky na penzi ze strany starších generací. Dokázal zabezpečit občany ve stáří dokonce i v době válek či nepříznivého ekonomického vývoje. Od sedmdesátých let minulého století až do současnosti však ve stále větším počtu zemí světa dochází k výraznějším změnám věkové struktury obyvatelstva, kdy roste naděje dožití a klesá míra porodnosti, takže se v populaci zvyšuje relativní podíl skupiny obyvatelstva ve věku nad 60 let na úkor skupin v produktivním věku. Výsledkem je zvyšování poměru mezi počtem důchodců a počtem plátců příspěvků do systému průběžného financování důchodového zabezpečení. Při nezměněných parametrech penzijního systému tak rostou jeho výdaje rychleji než jeho příjmy a systém směřuje k finanční nerovnováze (deficitu).

Penzijní reforma je tedy v zemích s rostoucím podílem starších věkových skupin v populaci nutností. Možností, jak k reformě penzijního systému přistoupit, je však více. První variantou je změna parametrů systému průběžného financování – zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu, zvyšování příspěvků odváděných do systému důchodového zabezpečení, podpora penzijního systému jinými daňovými příjmy než příspěvky na důchodové zabezpečení, pokles relativní úrovně penzí vzhledem k výši mezd v ekonomice.

Druhou možností je doplnění systému průběžného financování dobrovolným soukromým penzijním připojištěním na fondovém základě, které jednotlivcům umožňuje naspořit si na dodatečnou penzi k základnímu důchodu z průběžně financovaného systému.

Další variantou je doplnit penzijní systém povinným fondovým pilířem, ve kterém by si občané v produktivním věku museli povinně spořit na část svého budoucího důchodu. Při debatách o penzijních reformách se právě realizace povinného spoření na důchod prostřednictvím penzijních fondů stala nejvíce diskutovanou a v mnohých případech i nejvíce obhajovanou součástí změn systému důchodového zabezpečení.

Z mezinárodních ekonomických institucí se zřejmě největším zastáncem povinného spoření na dů-

chod prostřednictvím soukromých penzijních fondů stala Světová banka, která v roce 1994 vydala zprávu s názvem *Averting the Old Age Crisis*. V ní doporučovala jako model penzijního systému tři pilíře důchodového zabezpečení: povinný veřejně spravovaný pilíř, který by byl průběžně financován, povinný soukromě spravovaný pilíř, který by byl financován prostřednictvím penzijních fondů, a dobrovolný soukromý pilíř, který by byl rovněž financován přes penzijní fondy. Povinný soukromě spravovaný fondový pilíř se pak stal předmětem největších diskusí a soustředila se na něj největší pozornost.

Ještě dříve, než Světová banka vydala svou zprávu *Averting the Old Age Crisis*, v roce 1981, razantní penzijní reformu, která zcela transformovala průběžně financovaný systém důchodového zabezpečení na systém povinného spoření v penzijních fondech, zahájilo Chile. Jeho příkladem i pozdějšími doporučeními Světové banky se pak nechala inspirovat řada jiných zemí. Fondové prvky do svých penzijních systémů ve výraznější míře zavedlo dalších jedenáct států Latinské Ameriky (Mexiko, Nikaragua, Salvador, Kostarika, Dominikánská republika, Kolumbie, Ekvádor, Peru, Bolívie, Uruguay, Argentina), dále Austrálie, Seychely, Kazachstán, z evropských zemí Švýcarsko, Švédsko, Velká Británie, Chorvatsko, Makedonie, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Polsko, Maďarsko nebo Slovensko.

Výraznější zastoupení fondových prvků v penzijním systému rovněž podporují zástupci některých zájmových skupin – především penzijních fondů, respektive finančních skupin, jejichž součástí penzijní fondy jsou. Například v článku *Penzijní reforma nejsou penzijní fondy* (*Hospodářské noviny*, 24. 3. 2005) viceprezident Asociace penzijních fondů ČR a generální ředitel ČSOB Penzijního fondu Stabilita, a. s. Petr Beneš tvrdí, že penzijní fondy zatím nejsou vhodnými kandidáty na vytvoření institucionální základny důchodové reformy v České republice, avšak pokud se ještě před spuštěním důchodové reformy stihnou samy reformovat, respektive pokud jim to stát dovolí, mohou být jedněmi z horkých kandidátů.

Další ukázkou podpory výraznějšího zastoupení fondových prvků v důchodovém systému ze strany penzijních fondů mohou být údaje uvedené na inter-

netové stránce www.duchodovareforma.cz (2006). Její obsahovou náplň zajišťuje skupina ČSOB. Například první dvě věty rubriky „Poradna“ zní: „Zajímají vás informace o důchodech, důchodové reformě a zajištění dostatečného příjmu po odchodu do důchodu? Zeptejte se a odborníci skupiny ČSOB vám poradí.“ V rubrice „Svět“ v článku věnujícím se chilské penzijní reformě je pak tato důchodová reforma prezentována v převážně pozitivním světle. Můžeme ocitovat několik vět: „Chilský penzijní systém vstoupil do učebnic jako příklad úspěšné reformy důchodového systému založené na převedení průběžného financování na kapitálově povinné spoření... Systém je... zároveň povinný, kapitálový a soukromě spravovaný. Tato kombinace byla v 80. letech unikátní - a nelze nenapsat - i velmi odvážná... Chilská reforma byla součástí komplexnějších změn a probíhala současně s ekonomickou reformou a rozsáhlou privatizací... Finanční experti často zdůrazňují kladný vliv na celkové ozdravení finanční situace a rozvoj kapitálového trhu.“

Zkušenosti zemí, kde fondový systém hraje v rámci důchodového zabezpečení významnější úlohu, jsou však rozporuplné. To nakonec musejí zohledňovat i zastánci fondového systému. Proto například na výše uvedené internetové stránce www.duchodovareforma.cz lze kromě chvály přechodu na povinné spoření na důchod zaznamenat i stinné stránky takových penzijních reform. V rubrice „Svět“ v článku *Poučíme se z Maďarska a Polska?* (převzato z týdeníku *Ekonom* č. 24/2005), který popisuje částečný přechod na fondový systém v Maďarsku a Polsku, se lze dočíst kromě jiného toto: „Náklady na přechod z průběžného na fondový systém představují další problém. Země musí vytvářet rezervy na penze přiznané ještě na základě předchozího průběžného systému a to vytváří značné nruť ve veřejných financích... Transformační náklady tak dělají z penzijní reformy velmi drahý projekt.“

Povinné spoření na důchod prostřednictvím penzijních fondů se tak v současné době – po zkušenostech s touto reformou v některých zemích – nezdá být natolik vhodnou reakcí na zhoršující se demografickou situaci a z toho plynoucí problémy průběžně financovaného penzijního systému, jak se řadě ekono-

mů jevílo v minulosti, kdy tolik praktických zkušeností s fondovými systémy k dispozici nebylo. Přesto se návrhy na zvýšení role fondových prvků v systému důchodového zabezpečení neustále objevují. Alespoň částečný přechod od průběžně financovaného penzijního systému k povinnému spoření na důchod v soukromých penzijních fondech by měl podle svých zastánců snížit zadluženost penzijního systému, respektive nastolit rovnováhu mezi jeho příjmy a výdaji, měl by umožnit zvýšit úroveň penzí vzhledem k úrovni mezd, aniž by musel výrazně růst věk odchodu do důchodu nebo se zvyšovat úroveň příspěvků vkládaných do důchodového systému, dále by měl údajně přispět ke zvýšení míry úspor a následně i tempa ekonomického růstu. Analyzujeme uvedené předpokládané výhody fondového penzijního systému podrobněji.

3. Souvislosti vývoje míry úspor a způsobu financování penzijního systému

Nejprve se zaměříme na argument, že povinné spoření na důchod by mělo přispět ke zvýšení míry úspor. Tento efekt podle zastánců povinného fondového pilíře vyplývá ze skutečnosti, že občané jsou prostřednictvím penzijních fondů nuceni v pracovním věku spořit, aby si tímto způsobem zabezpečili určitou úroveň penzí, a tedy i spotřeby po odchodu do důchodu. Zastánci fondového systému argumentují individuální odpovědností jednotlivců zajistit si finanční prostředky na stáří, kterou údajně povinné spoření na důchod posiluje a které průběžně financovaný systém důchodového zabezpečení naopak údajně oslabuje.

Taková argumentace však nebere v úvahu řadu dalších skutečností. V první řadě je nutné konstatovat, že z důvodu bezpečného fungování systému povinného spoření na důchod prostřednictvím penzijních fondů, tedy z důvodu jistoty výplaty důchodů z takového penzijního systému, je u něj nezbytná silná regulace ze strany státu. Regulace by měla jednak eliminovat možnost zpronevěření finančních příspěvků vložených do penzijních fondů, jednak by měla ošetřit případy nepříznivého ekonomického vývoje, kdy by výnosová míra r_t po očištění o inflaci

byla záporná a finanční příspěvky vložené do fondového systému by se reálně znehodnocovaly.

Politická průchodnost povinného spoření na důchod tedy vyžaduje, aby byl zaručen určitý kladný reálný výnos penzijních fondů. V případě turbulencí na finančních a kapitálových trzích nebo jiného nepříznivého hospodářského vývoje, který by snižoval reálnou výnosovou míru příspěvků vkládaných do fondového systému pod nulu, by tedy byly nutné i transfery z veřejných rozpočtů ve prospěch penzijních fondů, aby byly nahrazeny ztráty způsobené poklesem reálné výnosové míry do záporných hodnot. Kdyby však byla (a zřejmě by být musela) kladná reálná výnosová míra penzijních fondů tímto způsobem v povinném fondovém pilíři zaručena, nemůže být o zvýšené individuální odpovědnosti, o které hovoří zastánci povinného spoření na důchod, ani řeč.

Argumentace o zvýšené individuální odpovědnosti v povinném fondovém pilíři má i jinou tržlinu. Individuální odpovědnost může nést jednotlivec v plné míře za jevy či události, které je schopen bezprostředně a úplně ovlivňovat, které může mít zcela pod svou kontrolou. Jestliže však jednotlivec určité jevy či události plně pod svou kontrolou mít nemůže, jestliže do utváření takových jevů či událostí vstupují i jiné subjekty, pak je odpovědnost za vývoj takových jevů či událostí sdílená a individuální odpovědnost jednotlivce omezená. Případ spoření na důchod v penzijních fondech je přitom právě případ sdílené odpovědnosti a omezené odpovědnosti individuální.

Jednotlivec se sice může sám rozhodnout, do jakého penzijního fondu bude své finanční příspěvky vkládat, jaká bude výše jeho finančních příspěvků, může pravidelně v určitých intervalech sledovat výsledky hospodaření penzijních fondů. Jednotlivec však není schopen v každém okamžiku sledovat investice penzijních fondů, nemůže ovlivňovat jejich konkrétní investiční rozhodování či jednotlivé obchody, nemá přehled o aktuálním cash flow penzijních fondů, nemůže ovlivnit výnosovou míru na finančních a kapitálových trzích, na nichž penzijní fondy investují.

Jednotlivec se tedy může rozhodnout, do jakého penzijního fondu a jakou částku investovat, avšak již nemá kontrolu nad výsledným výnosem své investice →

ce. Výnos investic do penzijních fondů je totiž výslednicí různých faktorů ležících mimo dosah odpovědnosti spořicího jednotlivce, jako je dodržování bezpečnosti investic ze strany penzijních fondů, vývoj výnosové míry na finančních a kapitálových trzích (domácím i zahraničních), na nichž penzijní fondy investují, celkový vývoj ekonomik (domácí i zahraničních), na jejichž finančních a kapitálových trzích se investice penzijních fondů realizují. Tvzení, že existence povinného fondového pilíře zvyšuje individuální odpovědnost jednotlivců zajistit si finanční prostředky na stáří, se proto jeví jako dosti pochybné.

Zastánci povinného spoření na důchod rovněž argumentují, že v současné situaci, kdy mnohé země světa vykazují nízkou míru růstu obyvatelstva n (kteřá se v některých případech nachází dokonce v záporných hodnotách) a zvyšuje se podíl osob v důchodovém věku v populaci, je přechod od systému průběžného financování důchodového zabezpečení k povinnému fondovému pilíři jediným způsobem, jak vůbec zajistit možnost vyplácení budoucích důchodů alespoň v současné reálné výši. Pokud budeme předpokládat, že díky státní regulaci bude zaručena kladná reálná výnosová míra finančních příspěvků vkládaných do fondového systému, mělo by povinné spoření podle svých zastánců zajistit v budoucnosti vyšší reálné důchody než existence systému průběžného financování.

Očekávání vyšších reálných budoucích důchodů při státem zaručené kladné reálné výnosové míře příspěvků vkládaných do fondového systému však může způsobit, že růst povinných úspor ukládaných prostřednictvím povinného fondového pilíře bude doprovázen poklesem úspor dobrovolných, zejména v té jejich části, kterou by si jednotlivci při existenci systému průběžného financování ukládali jako přílepšení k důchodu v jiných finančních institucích než v penzijních fondech. Za této situace by však míra úspor při přechodu od systému průběžného financování k povinnému fondovému pilíři zřejmě nevzrostla, ale patrně by stagnovala.

Na možnost takového vývoje upozorňuje i materiál Ministerstva práce a sociálních věcí ČR z prosince 2003 s názvem *Návrh hlavních principů pokračování*

reformy důchodového systému, a sice v příloze 4 v části pojednávající o rizicích spojených s existencí systému povinného spoření na důchod: „Vzhledem k tomu, že v ČR přetrvává sklon k úsporám nad okamžitou spotřebou či úvěry, nelze očekávat, že povinné spoření povede k významnému nárůstu úspor, takže dojde pouze k přerozdělení formy úsporných vkladů.“

Další argumenty v neprospěch zvyšování míry úspor při zavedení povinného spoření na důchod mohou vyplývat z teorie spotřeby J. S. Duesenberryho nazývané hypotéza relativního důchodu (*Duesenberry, 1967*). Podle této teorie může mít na míru úspor vliv nerovnoměrnost v rozdělení příjmů mezi jednotlivé skupiny obyvatelstva a efekt dotahování spotřeby chudších skupin obyvatel k úrovni spotřeby bohatších, kteří fungují jako vzor spotřebitelského chování. To u chudších částí populace podporuje spotřebu (například i za cenu zadlužování) a oslabuje ochotu spořit. Státem zaručené kladné reálné výnosy penzijních fondů a očekávání vyšších reálných důchodů může uvedený efekt dotahování spotřeby ještě zesílit a naopak dále oslabit dobrovolné spoření. Míra úspor by se za takových předpokladů mohla dokonce snížit.

Na vývoj míry úspor mohou mít vliv rovněž fiskální souvislosti Duesenberryho hypotézy relativního důchodu. Kdyby se musely uskutečnit transfery z veřejných rozpočtů za účelem udržení kladné reálné výnosové míry příspěvků vkládaných do povinného fondového pilíře, mohlo by to rovněž vést k růstu daňového zatížení, aby se nezhoršilo saldo veřejných rozpočtů. Kdyby v takovém případě rostlo daňové zatížení bohatších skupin obyvatel rychleji než u skupin chudších, část příjmů, kterou by před zvýšením daňové zátěže mohli bohatší dobrovolně uspořít, by tak byla transferována k chudším. V souladu s Duesenberryho teorií by se sice na jedné straně rovnoměrněji rozdělily příjmy mezi obyvatelstvo, avšak ne natolik, aby bohatí přestali fungovat jako vzor vysoké spotřeby. I v tomto případě by tedy mohlo dojít k zesílení efektu dotahování spotřeby chudší částí populace k úrovni spotřeby bohatších skupin obyvatel a míra úspor by mohla rovněž poklesnout.

Vlivem existence penzijních fondů na vývoj míry úspor se také zabývaly některé empirické výzkumy

spotřebitelského chování ve Velké Británii v 80. letech minulého století, které se snažily objasnit pokles tamní míry úspor v uvedeném období (Gowland, 1990). Vyplynulo z nich, že očekávání výplaty značných finančních částek z penzijních fondů v důchodovém věku vedlo střadatele v penzijních fondech k názoru, že v průběhu pracovního života není nutné dobrovolně spořit v takové míře, jako kdyby výplaty z penzijních fondů očekávány nebyly. Naopak podle jejich názoru bylo možné spotřebovávat větší část běžného pracovního příjmu a rovněž si více vypůjčovat, protože ve stáří bude možné tyto dluhy splatit, aniž by to výrazně ovlivnilo běžnou spotřebu po odchodu do důchodu. Očekávání výplaty značných peněžních částek z penzijních fondů tak bylo považováno za jednu z příčin poklesu míry úspor ve Velké Británii v osmdesátých letech.

Z výše uvedených příkladů vyplývá, že existence povinného spoření na důchod nemusí přinést zvýšení míry úspor, jak doufají zastánci povinného fondového pilíře. Míra úspor může po přechodu ze systému průběžného financování k systému povinného spoření na důchod spíše stagnovat, anebo dokonce za určitých podmínek poklesnout. Rovněž nelze tvrdit, že by povinné spoření na důchod posilovalo individuální odpovědnost jednotlivců zajistit si finanční prostředky na stáří.

4. Souvislosti vývoje veřejného dluhu a způsobu financování penzijního systému

Jak již bylo uvedeno výše, aby byla zaručena výplata penzí ze systému povinného spoření na důchod, je nezbytná silná regulace tohoto systému státem. Jedním z regulačních prvků by pak pravděpodobně muselo být zajištění kladné reálné výnosové míry penzijních fondů v případě turbulencí na finančních a kapitálových trzích nebo jiného nepříznivého hospodářského vývoje. Kdyby takový nepříznivý vývoj snižoval reálnou výnosovou míru penzijních fondů pod nulu, musely by zřejmě přijít na řadu transfery z veřejných rozpočtů ve prospěch penzijních fondů, aby byly vykompenzovány ztráty penzijních fondů způsobené poklesem reálné výnosové míry do záporných hodnot.

Tento postup by měl zaručit i politickou průchodnost zavedení povinného spoření na důchod. Těmito nezbytnými regulačními opatřeními se však do značné míry smazává rozdíl mezi systémem průběžného financování a systémem povinného spoření prostřednictvím penzijních fondů. Oba totiž mohou za určitých okolností ohrožovat rovnováhu veřejných rozpočtů a vést k růstu veřejného dluhu.

Systém průběžného financování může deficit veřejných rozpočtů a úroveň veřejného dluhu zvyšovat především v období, kdy se mění věková struktura populace v neprospěch ekonomicky aktivních skupin a kdy tedy ekonomicky aktivní generace nezaplátí dostatečné množství příspěvků k pokrytí penzí vyplácených generaci důchodců. To je aktuální problém systému průběžného financování ve velké části zemí světa.

Historická zkušenost z 20. století dále ukazuje, že systém průběžného financování dokázal zabezpečit občany ve stáří i v případě nepříznivých událostí, jakými byla například období válek či ekonomických krizí. Systém průběžného financování tedy v čase prokázal relativní odolnost vůči nepříznivým faktorům, které neměly charakter demografických změn.

Pokud jde o systém povinného spoření na důchod, ten může zkolabovat především na nízké, respektive záporné reálné výnosové míře příspěvků vkládaných do penzijních fondů. K této situaci může dojít v případě výraznějšího či déletrvajícího poklesu výnosů či kurzů na těch finančních a kapitálových trzích, na nichž penzijní fondy investují, v případě výraznějšího či déletrvajícího oslabení ekonomického růstu na těch trzích, kde penzijní fondy realizují své investice, protože toto oslabení ekonomického růstu se rovněž může přelít do poklesu výnosů či kurzů na příslušných finančních a kapitálových trzích, dále k této situaci může dojít v případě měnových krizí na trzích, kde penzijní fondy investují, protože měnové krize se následně odrazí i v tempu ekonomického růstu a pohybu výnosových měr a kurzů na příslušných finančních a kapitálových trzích.

K výše uvedenému nežádoucímu poklesu reálné výnosové míry penzijních fondů může rovněž dojít v případě válečných konfliktů či teroristických útoků, které se dotýkají finančních a kapitálových trhů, na

nichž penzijní fondy realizují své investice, protože uvedené události tyto trhy negativně ovlivňují, problémy mohou nastat rovněž v případě rychlého růstu světových cen důležitých surovin, který může zvyšovat inflaci a oslabovat ekonomický růst, což by se rovněž negativně odrazilo na velikosti reálné výnosové míry penzijních fondů. Ve všech těchto případech, kdy by byl systém povinného spoření na důchod ohrožen, by musel v jeho prospěch zasahovat stát, tedy musel by na jeho podporu vydávat neočekávané prostředky z veřejných rozpočtů, což by za jinak stejných podmínek zvyšovalo rozpočtový deficit a veřejný dluh.

Problém je v tom, že nároky na veřejné rozpočty mohou být v případě krize systému povinného spoření na důchod nakonec vyšší než v případě potíží systému průběžného financování. Při nepříznivém demografickém vývoji se totiž systém průběžného financování dostává do finančních potíží postupně. Postupně totiž například klesá míra porodnosti, postupně narůstá naděje dožití, postupně se v důsledku toho mění věková struktura populace ve prospěch starších věkových skupin, a tedy i finanční nerovnováha systému průběžného financování, která z toho vyplývá, se zvyšuje pozvolna, nikoli skokově. Proto lze na rostoucí finanční nerovnováhu systému průběžného financování reagovat rovněž pozvolně – odstraňovat ji lze postupnou změnou parametrů tohoto systému, jako je věk odchodu do důchodu, velikost příjmů, respektive příspěvků vkládaných do systému či poměr mezi velikostí průměrné penze a průměrné mzdy.

Naopak válečné konflikty, teroristické útoky, měnové krize či turbulence na finančních a kapitálových trzích, které nepříznivě ovlivňují fondový systém, mohou mít náhlý, šokový charakter. Jejich rychlý nástup pak může způsobit velmi rychlé zhoršení finanční situace penzijních fondů v systému povinného spoření na důchod. Akce státu na podporu povinného fondového pilíře tak mohou vyžadovat poměrně vysoké objemy výdajů z veřejných rozpočtů v poměrně krátkém časovém horizontu, aby byly účinné a zabránily kolapsu systému povinného spoření na důchod. Potíže povinného fondového pilíře tedy mohou způsobit relativně rychlý a objemově výrazný

nárůst deficitu veřejných rozpočtů a veřejného dluhu.

Perličkou úvah o příčinách a důsledcích nerovnováh penzijních systémů je skutečnost, že oba systémy – jak průběžně financovaný, tak fondový – jsou citlivé na jeden a tentýž demografický parametr – na zvyšování naděje dožití, i když zastánci povinného spoření na důchod argumentují ve prospěch povinného fondového pilíře mimo jiné právě stárnutím populace. U systému průběžného financování je vliv nárůstu naděje dožití jasný – jestliže se lidé dožívají vyššího věku, pak za jinak stejných podmínek lidé tráví v důchodu větší část svého života, zvyšují se nároky na výplaty penzí a může narůstat finanční nerovnováha tohoto systému. Jestliže se nemá snižovat poměr mezi průměrnou penzí a průměrnou mzdou, anebo se nemají zvyšovat příjmy penzijního systému, řešení nerovnováhy se nachází ve zvyšování věku pro odchod do důchodu, čímž se zabrání prodlužování období života stráveného v důchodu a v systému nerostou nároky na výplatu penzí.

U systému povinného spoření na důchod je vliv nárůstu naděje dožití také jasný. Jestliže se lidé dožívají vyššího věku, pak za jinak stejných podmínek se nemění částka, kterou si v průběhu pracovního života naspoří v penzijním fondu, ale prodlužuje se období důchodového věku, po které jim bude z naspořené částky vyplácena penze, což by vedlo k poklesu úrovně vyplácených měsíčních penzí. Aby se nemusela snižovat velikost penze a aby se nemusela zvyšovat velikost příspěvků vkládaných do povinného fondového pilíře, lze k obnově jeho finanční rovnováhy dospět zkrácením období, během něhož jsou z penzijních fondů vypláceny důchody, tedy opět zvýšením věkové hranice pro odchod do důchodu.

Z výše uvedené argumentace vyplývá několik skutečností. Oba systémy důchodového zabezpečení – průběžně financovaný i fondový – se mohou dostat do finanční nerovnováhy v důsledku zvyšování naděje dožití, tedy změny demografického parametru. Oba systémy mohou v případě obtíží vyžadovat sanaci z veřejných rozpočtů, tedy existence obou systémů může za určitých podmínek vést k nárůstu deficitu veřejných rozpočtů a úrovně veřejného dluhu. Povinný fondový pilíř přitom může být z hlediska veřej-

ných rozpočtů více rizikový, jelikož jeho krize mohou mít v případě válečných konfliktů, teroristických útoků, měnových krizí či turbulencí na finančních a kapitálových trzích v zemích či regionech, kde penzijní fondy investují, náhlý, šokový charakter, zatímco problémy systému průběžného financování, které vyplývají především z nepříznivého demografického vývoje, narůstají spíše postupně.

Rovněž dlouhodobá řešení finančních nerovnováh obou systémů jsou podobná. Jestliže se nemá snižovat poměr průměrného důchodu k průměrné mzdě, lze finanční rovnováhu obou systémů obnovovat buď zvyšováním věku odchodu do důchodu, nebo růstem finančních příspěvků vkládaných do těchto systémů, anebo kombinací obojího.

Povinný fondový pilíř, jak vyplývá z výše uvedeného, tedy nedisponuje těmi výhodami, o kterých hovoří jeho zastánci. Naopak fungování povinného fondového pilíře může být z hlediska veřejných rozpočtů rizikovější než existence systému průběžného financování.

Abychom tato tvrzení dále podpořili, podívejme se na zkušenosti se systémem povinného spoření na důchod v Chile, Maďarsku a Polsku.

5. Rozporuplné zkušenosti se systémem povinného spoření na důchod v Chile

Hlavním důvodem, proč se Chile rozhodlo na počátku osmdesátých let minulého století přejít od důchodového systému založeného na průběžném financování k povinnému fondovému pilíři, byl nepříznivý demografický vývoj a z toho plynoucí růst finanční náročnosti důchodového zabezpečení (Rodríguez, 1999). Poměr ekonomicky aktivní populace k populaci důchodců se rychle snižoval. Zatímco v roce 1960 připadalo na jednoho poživitele starobního důchodu 10,8 ekonomicky aktivních obyvatel, v roce 1970 to bylo 4,4, roku 1975 jen 3,2 a v roce 1980 už pouze 2,2 ekonomicky aktivních obyvatel. Implicitní dluh chilského penzijního systému v 70. letech minulého století překračoval 100 % HDP.

S reformou založenou na povinném fondovém pilíři se státním dohledem začalo Chile v roce 1981 a o dva roky později byl již každý zaměstnanec, který nově vstupoval na trh práce, ze zákona povinen do systému vstoupit. Zaměstnancům, kteří přispívají do systému alespoň dvacet let a nestačí si na svém individuálním důchodovém účtu našetřit dostatečnou částku, stát garantuje minimální penzi. Zaměstnancům zapojeným do starého systému byla dána možnost volby: buď v něm setrvat, nebo se zapojit do no-

Tabulka č. 1 » Příspěvky účastníků odváděné do povinného fondového pilíře ve vybraných zemích Latinské Ameriky (2001)

Země	Příspěvek na individuální důchodový účet (v % hrubé mzdy)	Příspěvek na úhradu administrativních nákladů (v % hrubé mzdy)	Celkový příspěvek odváděný do fondového systému (v % hrubé mzdy)	Podíl administrativních nákladů na celkovém příspěvku (v %)
Chile	10,00	2,44	12,44	19,61
Bolívie	10,00	2,21	12,21	18,10
Mexiko	10,73	4,53	15,26	29,68
Salvador	9,50	2,98	12,48	23,87
Dominikánská republika	3,50	1,50	5,00	30,00
Peru	8,00	3,73	11,73	31,80
Kolumbie	10,00	3,50	13,50	25,93
Argentina	2,73	2,27	5,00	45,40
Uruguay	12,26	2,74	15,00	18,26

Zdroj: Mesa-Lago, C.: Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America, University of Pittsburgh, 2002.

→ **Tabulka č. 2 » Počet účastníků povinného fondového pilíře v Chile**

Rok	Počet účastníků
1981	1 400 000
1982	1 440 000
1983	1 620 000
1984	1 930 353
1985	2 283 830
1986	2 591 484
1987	2 890 680
1988	3 183 002
1989	3 470 845
1990	3 739 542
1991	4 109 184
1992	4 434 795
1993	4 708 840
1994	5 014 444
1995	5 320 913
1996	5 571 482
1997	5 780 400
1998	5 966 143
1999	6 105 731
2000	6 280 191
2001	6 427 656
březen 2002	6 458 117

Zdroj: The Chilean Pension System Based on Individual Capitalization, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, May 2003.

vého. Účast osob samostatně výdělečně činných v povinném fondovém pilíři je dobrovolná.

Byly zřízeny administrátorské společnosti penzijních fondů (Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP), každá AFP může v současné době spravovat pět typů penzijních fondů. Všechny AFP jsou vlastněny zahraničními investory, kteří většinou působí i v jiných segmentech chilského finančního trhu (Chren, 2003).

Do vybrané AFP zaměstnanci odvádějí 10 % ze své hrubé měsíční mzdy na individuální důchodový účet, další platba ve prospěch AFP ve výši 2,44 % z hrubé mzdy pak představuje poplatek na uhrazení administrativních nákladů souvisejících s provozem

Tabulka č. 3 » Aktiva chilských penzijních fondů (přepočítáno kurzem USD z března 2002)

Rok	v mil. USD	v % HDP
1981	236,26	0,84
1982	750,03	3,29
1983	1 357,69	5,86
1984	1 795,82	7,73
1985	2 473,18	10,03
1986	3 234,66	12,67
1987	3 963,72	14,20
1988	4 852,15	14,97
1989	5 982,95	17,65
1990	7 924,10	24,21
1991	11 207,05	31,37
1992	12 487,56	30,56
1993	16 049,86	37,02
1994	19 369,64	40,99
1995	20 590,04	38,76
1996	21 818,50	37,44
1997	23 848,53	39,04
1998	24 734,08	40,27
1999	30 048,69	49,21
2000	32 360,56	50,91
2001	35 562,03	55,03
březen 2002	36 739,90	-

Zdroj: The Chilean Pension System Based on Individual Capitalization, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, May 2003.

fondů (viz tabulka 1). Z celkového příspěvku odváděného do AFP z hrubé mzdy tak jedna pětina (19,61 %) směřuje na uhrazení administrativních nákladů.

AFP odpovídají za výběr příspěvků na důchodové pojištění a vyplácejí důchody. AFP zároveň sledují výši kapitálu jednotlivých penzijních fondů a jeho pohyb a vydávají administrativní rozhodnutí o investování úspor. Práva a povinnosti AFP stanoví zákon, na jehož základě jsou vydávána i opatření regulující činnost všech fondů tak, aby se minimalizovala možnost rizika při investování. Ze zákona například vyplývá ohlašovací povinnost při obchodování na burze cenných papírů a dodržování státem stanovených li-

mitů, jaká část úspor může být investována do zahraničí a do jakých aktiv. Dodržování těchto zákonných opatření kontroluje stát prostřednictvím Vrchního dozoru AFP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones). Vrchní dozor AFP je povinen řešit veškeré problémy vznikající jak na straně jednotlivých fondů, tak na straně klientů. Existuje i kontrola zdola, kdy každý střadatel má právo nahlédnout do svého důchodového účtu a získat informace, jakým způsobem byly jeho úspory investovány. Dodatek k ústavě Chile deklaruje, že finanční prostředky uložené v penzijních fondech nesmějí být dotčeny za žádných okolností žádnou vládou, protože jsou určeny pouze pro potřeby penzijního systému (*www.duchodovareforma.cz, 2006*).

V březnu 2002 bylo do fondového systému v Chile zapojeno téměř 6,5 milionu osob (viz tabulka 2) a fondy disponovaly aktivy ve výši necelých 37 miliard USD (viz tabulka 3), což představovalo více než 50 % HDP Chile (viz tabulka 3). Zatímco v roce 1980, posledním roce fungování čistě průběžně financovaného systému, bylo do tohoto důchodového systému zapojeno necelých 52 % zaměstnanců, v roce 2003 se systému průběžného financování účastnila necelá 3 % zaměstnanců a do povinného fondového pilíře (AFP systému) bylo zapojeno téměř 64 % zaměstnaných osob (viz tabulka 4).

V letech 2000–2002 byla úroveň minimálního důchodu, který je chilským penzijním systémem garantován, přibližně 100 USD měsíčně (*Chren, 2003*). Průměrná hrubá měsíční mzda v témže období činila zhruba 500 USD a průměrný starobní důchod dosahoval přibližně 180 USD měsíčně (*Chren, 2003*). Poměr průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě tedy činil 36 %.

Dosavadní fungování povinného fondového pilíře v Chile zatím nebylo nijak významně ohroženo negativním vnitřním ekonomickým vývojem. V letech 1981–2002 dosahoval meziroční růst reálného HDP v Chile v průměru 4,6 % (*Corbo, 2004*). Od startu povinného spoření na důchod do března 2002 činila průměrná roční reálná výnosová míra penzijních fondů 10,7 % (viz tabulka 5). Ke konci sledovaného období však byla patrná tendence ke snižování reálné výnosové míry. Na to ukazují pětileté a desetileté

Tabulka č. 4 » Podíl zaměstnanců zapojených do systému důchodového pojištění (ve čtvrtém čtvrtletí daného roku, v %)

Rok	Průběžně financovaný systém	AFP systém	Celkem
1980	51,6	0	51,6
1981	30,6	21,4	52,0
1982	16,7	36,0	52,7
1983	14,9	38,3	53,2
1984	13,9	41,8	55,7
1985	13,0	44,1	57,0
1986	11,4	45,9	57,3
1987	10,9	50,6	61,5
1988	9,8	50,6	60,4
1989	8,7	50,8	59,5
1990	7,8	50,6	58,4
1991	7,6	53,7	61,3
1992	6,9	55,3	62,2
1993	6,0	54,7	60,7
1994	5,5	56,2	61,7
1995	5,5	57,2	62,7
1996	4,9	58,9	63,8
1997	4,3	61,3	65,5
1998	4,1	58,0	62,0
1999	3,8	60,4	64,2
2000	3,8	59,4	63,2
2001	3,3	63,0	66,3
2002	3,1	61,9	65,0
2003	2,8	63,8	66,6

Zdroj: The AFP System Myths and Realities, The Chilean AFP Association, August 2004.

klouzavé průměry roční reálné výnosové míry. Desetiletý klouzavý průměr v rámci období sledovaného v tabulce 5 klesl od roku 2001 pod 7 %, pětiletý klouzavý průměr se od roku 1998 snížil dokonce na hodnoty kolem 5 %. Zde je na místě připomenout, že při spouštění povinného spoření na důchod v Chile byla na základě modelových propočtů dlouhodobá udržitelnost povinného fondového pilíře podmiňována →

→ **Tabulka č. 5 » Roční reálná výnosová míra povinného fondového pilíře v Chile (v %)**

Rok	Roční výnosová míra	Roční výnosová míra – pětiletý klouzavý průměr	Roční výnosová míra – desetiletý klouzavý průměr
1981	12,8	-	-
1982	28,5	-	-
1983	21,3	-	-
1984	3,6	-	-
1985	13,4	15,9	-
1986	12,3	15,8	-
1987	5,4	11,2	-
1988	6,5	8,2	-
1989	6,9	8,9	-
1990	15,6	9,3	12,6
1991	29,7	12,8	14,3
1992	3,0	12,3	11,8
1993	16,2	14,3	11,3
1994	18,2	16,5	12,7
1995	-2,5	12,9	11,1
1996	3,5	7,7	10,3
1997	4,7	8,0	10,2
1998	-1,1	4,6	9,4
1999	16,3	4,2	10,4
2000	4,4	5,6	9,2
2001	6,7	6,2	6,9
leden až březen 2002	2,6	5,8	6,9
průměr 1981 až březen 2002	10,7	-	-

Zdroj: The Chilean Pension System Based on Individual Capitalization, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, May 2003 (roční výnosová míra); vlastní výpočty (pětileté a desetileté klouzavé průměry).

předpokladem roční reálné výnosové míry ve výši alespoň 4 % (Chren, 2003).

Mezinárodní ekonomické otřesy měly na chilský povinný fondový pilíř negativní vliv. Důkazem byly například měnové krize v Mexiku a jihovýchodní Asii v 90. letech minulého století, které v období 1995–1998 způsobily značný pokles roční reálné výnosové míry chilského systému povinného spoření na důchod (viz tabulka 5). Pětileté klouzavé průměry roční reálné výnosové míry se vlivem mezinárodních otřesů v letech 1998 a 1999 snížily blízko ke kritické 4% hranici, v letech 1995 a 1998 přítom byla roční re-

álná výnosová míra chilského povinného fondového pilíře dokonce záporná (-2,5 % a -1,1 %).

Skutečnosti zmiňované v předcházejícím textu vyvolávají pochybnosti o úspěšnosti chilské penzijní reformy a vhodnosti jejího napodobování především ve vyspělých či středně rozvinutých ekonomikách, například v zemích Evropské unie včetně České republiky. První významná pochybnost se může týkat ročního reálného výnosu chilského povinného fondového pilíře. Jak již bylo uvedeno výše, při zavádění povinného spoření na důchod v Chile byla na základě modelových propočtů dlouhodobá udržitelnost po-

vinného fondového pilíře podmiňována předpokladem roční reálné výnosové míry ve výši alespoň 4 %. V rámci období sledovaného v tabulce 5, které je dlouhé dvacet jedna let a tři měsíce (1981 až březen 2002), se roční reálná výnosová míra pod uvedenou 4% hranicí pohybovala po dobu pěti let a tří měsíců (1984, 1992, 1995, 1996, 1998, leden až březen 2002), tedy po celou čtvrtinu sledovaného období.

Chilský povinný fondový pilíř rovněž projevil značnou citlivost na mezinárodní ekonomické otřesy, které, jak již bylo zmiňováno v předcházejícím textu, silně snižovaly jeho reálnou výnosovou míru pod kritickou 4% mez, někdy dokonce do záporných hodnot. Kdyby byly mezinárodní ekonomické otřesy silnější nebo delší než ty, na které chilský penzijní systém reagoval v 90. letech minulého století, lze předpokládat, že snížení roční reálné výnosové míry by trvalo déle a bylo by výraznější, než jaká byla doba a hloubka poklesu roční reálné výnosové míry chilského povinného fondového pilíře v 90. letech. Takové dlouhodobější a výraznější snížení roční reálné výnosové míry pod kritickou 4% hranicí (nebo dokonce pod nulu) by již však mohlo ohrožovat existenci systému povinného spoření na důchod v Chile, protože by hrozilo, že si účastníci systému v penzijních fondech nenaspoří na důchod dostatečně vysoké částky.

I když výše bylo uvedeno, že vnitřní ekonomický vývoj v Chile prozatím chilský povinný fondový pilíř nijak významně negativně neovlivňoval, protože v letech 1981–2002 dosahoval meziroční růst reálného HDP v Chile v průměru 4,6 %, můžeme namítnout, že minulé téměř 5% průměrné roční tempo ekonomického růstu nezaručuje stejnou míru růstu i pro příští dlouhé období. Pokles průměrného ročního tempa růstu reálného HDP v budoucnosti by měl negativní vliv na reálné výnosy penzijních fondů a chilský důchodový systém by se mohl dostat do finančních problémů. Země totiž musí dlouhodobě ekonomicky prosperovat, aby penzijní fondy dosáhly dostatečně vysokého výnosu a finanční prostředky do nich vložené se dostatečně zhodnocovaly. Pouze v takovém případě je totiž možná dlouhodobá existence povinného fondového pilíře.

Z historie i současnosti však známe příklady vyspělých či středně rozvinutých ekonomik, které

v dlouhodobých průměrech sice dosahují solidního ekonomického růstu, avšak v určitém období, trvajícím někdy i řadu let, se dostávají do fáze stagnace, respektive velmi pomalého tempa růstu reálného HDP (průměrný roční růst reálného HDP je v takových obdobích nižší než jedno procento). Například v letech 1980–1982 takový negativní vývoj postihl Lucembursko, v letech 1980–1983 Německo a Nizozemsko, v období 1981–1983 Itálii a Belgie, v letech 1997–2003 Japonsko a od roku 2001 do roku 2005 Německo, Itálii, Nizozemsko a Portugalsko. Obdobná několikaletá fáze ekonomické stagnace či slabého růstu reálného HDP může samozřejmě v určitém období postihnout i Chile. To by pak mohlo kvůli následnému poklesu reálných výnosů penzijních fondů ohrožovat existenci chilského systému povinného spoření na důchod.

A protože penzijní fondy investují i na zahraničních trzích, je pro úspěšné fungování důchodového systému v Chile důležitá i ekonomická prosperita v cizině. Tím se však opět vracíme k výše zmiňované citlivosti chilského povinného fondového pilíře na mezinárodní ekonomické otřesy. Je realitou, že v podmínkách současné globalizované ekonomiky jsou některé regiony či trhy čas od času postihovány finančními či měnovými krizemi. Například v 90. letech minulého století se jednalo o krize v Mexiku, jihovýchodní Asii, České republice, Rusku nebo Brazílii, v roce 2000 o krizi v Turecku a na přelomu let 2001 a 2002 o krizi argentinskou. V takovém turbulentním globálním ekonomickém prostředí je pak obtížné zaručit mladé generaci výplatu dostatečně vysokých penzí například po čtyřiceti letech povinného spoření na důchod. Navíc přes všechna regulační opatření ze strany státu nelze nikdy zcela vyloučit riziko nevýhodných investic penzijních fondů.

Systém povinného spoření na důchod byl v Chile zaveden navzdory existenci výše uvedené dlouhé řady rizikových faktorů, které mohou nepříznivě ovlivňovat reálné výnosy penzijních fondů a tak v krajním případě i ohrožovat existenci povinného fondového pilíře. Tato skutečnost může vést k podezření, že hlavním motivem pro provedení penzijní reformy v Chile nebylo zaručení výplaty důchodů v dlouhém období, ale že jím mohly být jiné efekty

- související s existencí povinného fondového pilíře, které jsou pozitivně hodnoceny zastánci povinného spoření na důchod, například již výše zmiňovaný rozvoj kapitálového trhu.

Tabulka č. 6 » Poměr průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě v České republice (v %)

Rok	Poměr průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě
1993	47,0
1994	44,4
1995	43,8
1996	43,5
1997	45,3
1998	45,9
1999	45,2
2000	44,2
2001	43,4
2002	43,5
2003	42,2
2004	40,6
2005	40,7

Zdroj: Český statistický úřad (<http://www.czso.cz>).

Další pochybnosti o úspěšnosti chilské penzijní reformy mohou vzbuzovat údaje o náhradovém poměru v Chile uváděné v předcházejícím textu. Náhradový poměr, tj. poměr průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě činil v Chile v letech 2000–2002, tedy dvacet let po zavedení povinného fondového pilíře, pouhých 36 %. Tak nízký náhradový poměr nevykazují ani průběžně financované penzijní systémy v nejnávštěvnějších zemích, které jsou přitom údajně nejvíce ohroženy demografickou krizí. Také v České republice, která patří k zemím s nižším poměrem průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě, je náhradový poměr vyšší než v Chile (viz tabulka 6). Zastánci povinného fondového pilíře přitom obhajovali zavedení povinného spoření na důchod mimo jiné právě tím, že v povinném fondovém pilíři dojde v porovnání se systémem průběžného financování ke zvýšení poměru průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě.

Značné pochybnosti o chilském povinném fondovém pilíři vyvolávají rovněž údaje o míře zapojení zaměstnanců do tohoto systému. Jak již bylo uvedeno výše, podíl zaměstnanců zapojených do systému důchodového pojištění se zvýšil z necelých 52 % v roce 1980, tj. v posledním roce fungování čistě průběžně financovaného systému, na téměř 67 % v roce 2003, přičemž systému průběžného financování se účastnila necelá 3 % zaměstnanců a do povinného fondového pilíře bylo zapojeno téměř 64 % zaměstnaných osob. Takový vývoj snad mohl být vnímán jako úspěch v Chile, protože povinný fondový pilíř tam v porovnání se systémem průběžného financování dokázal zvýšit pokrytí zaměstnanců důchodovým pojištěním o 15 procentních bodů. Takové pokrytí by však nebylo možné vnímat jako úspěch například v nejnávštěvnějších zemích Evropské unie nebo v České republice, kde je pokrytí zaměstnanců důchodovým pojištěním stoprocentní.

Otázky nad chilským penzijním systémem rovněž vzbuzují data o výši aktiv penzijních fondů zmiňovaná v předcházejícím textu. Objem aktiv chilských penzijních fondů v poměru k chilskému HDP již přesáhl 50 %. Je otázkou, jestli je tak vysoká hodnota příspěvkem ke stabilizaci, anebo naopak k destabilizaci chilského povinného fondového pilíře i celé chilské ekonomiky. Protože chilské penzijní fondy nashromáždily aktiva, jejichž velikost odpovídá více než polovině chilské ekonomiky, lze předpokládat, že tak rozsáhlý segment chilského finančního a kapitálového trhu, jakým povinný fondový pilíř je, by pravděpodobně bylo krajně komplikované v případě dlouhodobých obtíží zrušit a transformovat například zpět na systém průběžného financování. Přitom kdyby se například vlivem setrvávání nízké reálné výnosové míry do takových dlouhodobých obtíží povinný fondový pilíř dostal, lze předpokládat, že by pak kvůli své značné velikosti významně nepříznivě ovlivňoval celou chilskou ekonomiku.

Dalším stínem chilské penzijní reformy jsou výše uváděné vysoké administrativní náklady systému povinného spoření na důchod. Administrativní náklady související s provozem chilských penzijních fondů spolknou téměř pětinu hodnoty příspěvků odváděných do povinného fondového pilíře z hrubých

Tabulka č. 7 » Fiskální náklady přechodu z průběžně financovaného penzijního systému na povinné spoření na důchod v Chile (v % HDP, data od roku 2002 jsou projekce)

Rok	Veřejné výdaje na krytí deficitu starého systému (průběžně financovaného)	Veřejné výdaje na uznávací dluhopisy	Celkové fiskální náklady penzijní reformy
1981	1,45	0,00	1,45
1982	1,96	0,09	2,06
1983	2,50	0,18	2,67
1984	3,12	0,23	3,35
1985	3,44	0,25	3,69
1986	3,70	0,33	4,03
1987	3,01	0,41	3,42
1988	3,09	0,42	3,51
1989	2,35	0,42	2,77
1990	2,98	0,50	3,48
1991	3,00	0,44	3,45
1992	2,72	0,50	3,22
1993	2,91	0,62	3,53
1994	2,78	0,67	3,45
1995	2,60	0,69	3,30
1996	2,44	0,73	3,17
1997	2,68	0,83	3,50
1998	2,69	0,91	3,60
1999	3,08	1,08	4,16
2002	2,35	1,14	3,48
2003	2,26	1,21	3,47
2004	2,16	1,32	3,48
2005	2,07	1,41	3,48
2006	1,88	1,44	3,31
2007	1,79	1,50	3,28
2008	1,70	1,54	3,24
2009	1,62	1,55	3,17
2010	1,54	1,52	3,07
2011	1,47	1,48	2,95
2012	1,40	1,44	2,84
2013	1,33	1,36	2,70
2014	1,27	1,23	2,50
2015	1,21	1,11	2,32

Poznámka: U projekce (data od roku 2002) se předpokládá roční růst reálného HDP o 5 %.

Zdroj: The Chilean Pension System Based on Individual Capitalization, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, May 2003.

mezí. Situace v Chile přitom není zdaleka nejhorší. Při pohledu na údaje v tabulce 1 zjistíme, že podíl administrativních nákladů na celkové hodnotě příspěvků odváděných do povinného fondového pilíře dosahuje v některých zemích Latinské Ameriky zhruba 25 % (Salvador, Kolumbie), v jiných přibližně 30 % (Mexiko, Dominikánská republika, Peru) a v jedné dokonce 45 % (Argentina).

Administrativní náklady související s provozem chilských penzijních fondů spolknou téměř pětinu hodnoty příspěvků odváděných do povinného fondového pilíře z hrubých mezd.

Ještě větším problémem než administrativní náklady jsou v případě povinného fondového pilíře tzv. transformační náklady, tedy fiskální náklady na přechod od průběžně financovaného systému k povinnému spoření na důchod. V případě Chile se tyto transformační náklady skládají ze dvou částí (viz tabulka 7). První částí jsou veřejné výdaje na krytí deficitu dobíhajícího průběžně financovaného systému. Uvedený deficit vzniká z toho důvodu, že dobíhající systém průběžného financování opouští plátcí příspěvků v ekonomicky aktivním věku, kteří postupně přecházejí do povinného fondového pilíře, a že z dobíhajícího průběžně financovaného systému se přitom zároveň musejí zajistit výplaty penzí lidem, kteří při startu reformy již byli v důchodovém věku, a těm zaměstnancům, kteří se rozhodli v systému průběžného financování setrvat. Druhou částí transformačních nákladů jsou veřejné výdaje na tzv. uznávací dluhopisy, prostřednictvím kterých se finančně uspokojují nároky zaměstnanců, kteří přešli do povinného fondového pilíře, ale předtím odváděli příspěvky do systému průběžného financování.

Z údajů v tabulce 7 je zřejmé, že v Chile se celkové transformační náklady v období třiceti let od zahájení penzijní reformy pohybují v intervalu zhruba 3–4 % HDP ročně, teprve po uplynutí tohoto třicetiletého období začínají roční transformační náklady pozvolna klesat. Z toho plyne, že za celé období přechodu z průběžně financovaného systému na povinný fondový pilíř, které trvá několik desítek let, budou

transformační náklady činit více než 100 % HDP. Zde je na místě připomenout údaj uvedený v předcházejícím textu, a sice že implicitní dluh průběžně financovaného penzijního systému v Chile překračoval v 70. letech minulého století 100 % HDP. Lze tedy říci, že přechod od systému průběžného financování k povinnému spoření na důchod vedl k přeměně implicitního dluhu penzijního systému na dluh explicitní,

a to v podobné výši. Potom se však musíme ptát, proč se taková penzijní reforma, která vede k obrovskému tlaku na veřejné rozpočty, vůbec realizuje, jestliže jedním z jejích hlavních důvodů mělo být právě odstranění negativního vlivu původního penzijního systému na veřejné finance.

6. Rozporuplné zkušenosti se systémem povinného spoření na důchod v Maďarsku a Polsku

V předcházejícím textu jsme analyzovali chilský povinný fondový pilíř a zjistili jsme, že skutečné výsledky jeho fungování jsou rozporuplné a v mnoha směrech neodpovídají původním pozitivním představám zastánců povinného spoření na důchod. Podobným problémům s fungováním povinného spoření na důchod však čelí i jiné země, které povinný fondový pilíř zavedly. Blíže se budeme zabývat situací v Maďarsku a Polsku.

Maďarsko povinné spoření na důchod zavedlo v roce 1998, Polsko v roce 1999. V obou zemích je povinné spoření na důchod jedním ze tří pilířů penzijního systému, dalšími dvěma pilíři jsou průběžně financovaný systém s povinnou účastí a dobrovolné soukromé penzijní připojištění. V obou zemích se povinného spoření na důchod musí v současné době účastnit pouze část obyvatelstva (v Maďarsku osoby nově vstupující na trh práce, v Polsku lidé narození od roku 1969), další skupiny obyvatel se mohou do

systemu povinného spoření zapojit dobrovolně, anebo jsou z něj vyloučeny (Simonovits, A., 1999, Góra, M., Rutkowski, M., 2000).

V obou zemích bylo podnětem k zavedení povinného fondového pilíře zvyšování nákladů na průběžně financovaný penzijní systém v důsledku zvyšování podílu lidí v důchodovém věku v populaci. Tato situace hrozila v budoucnu přerůst v problém trvalých vysokých deficitů systému průběžného financování, a tedy i v deficity celé soustavy veřejných rozpočtů,

jejíž součástí průběžně financovaný penzijní systém je. Skutečné fungování povinného spoření na důchod v Maďarsku a Polsku však není tak hladké, jak jeho zastánci při jeho zavádění předpokládali. Penzijní reforma přinesla paradoxně značné dlouhodobé tlaky na veřejné finance, které přitom měla podle původních představ odstranit. Podrobněji jsou problémy maďarské a polské důchodové reformy charakterizovány v boxu 1.

Box č. 1 » Povinné spoření na důchod v Maďarsku a Polsku má mnoho vad na kráse

Poučíme se z Maďarska a Polska? (zkráceno)

Elaine Fultzová, Mezinárodní organizace práce, Ekonom, č. 24, 2005

Česko stojí před rozhodnutím, jak zajistit důchody pro stárnoucí populaci. Pro správné rozhodnutí může být užitečné podívat se na zkušenosti sousedů – Maďarska a Polska –, kteří mají s reformovaným důchodovým systémem více než pětileté zkušenosti. Když se tyto reformy na počátku 90. let začaly zvažovat, mnoho odborníků věřilo, že individuální spoření nabízí možnost, jak zabránit problémům průběžného systému, které vznikají stárnutím obyvatel. Zavedení spoření na vlastní účet mělo tyto problémy odvrátit. Obě země – pod tlakem této doktríny – zmenšily roli veřejného penzijního systému a vytvořily nové soukromé systémy s povinným spořením.

Z posledního vývoje Maďarska a Polska však lze vyčíst negativní tendence, které souvisejí s výnosností uspořené prostředků a s náklady na změnu průběžného systému financování důchodů na fondový systém...

Studie Mezinárodní organizace práce (ILO) ukazuje, že výnosy z peněz, které Maďaři a Poláci ukládají na soukromá konta, klesly pod úroveň, se kterou tvůrci reformy počítali. Pokud se z výnosů odečtou náklady na poplatky a správu kont, uložené prostředky vydělají méně, než je úroveň inflace. Reálné výnosy jsou tedy záporné a spořicí pracovníci ve skutečnosti peníze ztrácejí. V Maďarsku je za posledních šest let průměrná inflace 6,6 procenta, zatímco průměrný roční výnos spoření je 3,75 procenta. Poláci na tom nejsou o moc lépe. Za období prosinec 1999 až červen 2004 se zvýšila nominální hodnota soukromých kont o 20,3 procenta, zatímco inflace byla celkem 24 procent.

Proč jsou výnosy tak malé? Naše studie ukazují, že negativní výnosy byly způsobeny z velké části vysokými administrativními náklady na správu individuálních kont. Měsíční poplatky se pohybovaly mezi šesti až deseti procenty z příspěvků, které střadatelé odváděli. Navíc roční poplatky za správu investic se pohybují kolem 0,6 až 1,05 procenta celkové uspořené částky. Na první pohled malé poplatky během kariéry

pracovníka značně zmenší celkovou naspořenou částku. Spočítáme-li pouze roční poplatky za investování prostředků, za celou kariéru se úspory pracovníků zredukuje až o dvacet procent...

Maďarské velké investiční společnosti navíc nevykazují větší efektivnost ve správě aktiv než ty menší, i když ekonomie výnosů z rozsahu předpokládá pravý opak. Většina velkých maďarských fondů si účtuje za své služby větší poplatky než fondy malé a vykazují dokonce i menší výnosnost...

Přestože by se dalo očekávat, že klienti budou přecházet od větších fondů k menším, trend je opačný. Malé fondy stále ztrácejí klienty ve prospěch těch velkých, a tak jsou efektivní fondy vytlačovány z trhu těmi méně efektivními.

Nedokonalé fungování tohoto trhu pramení podle našeho názoru alespoň částečně ze selhání systému podávání informací střadatelům, proto střadatelé mají omezenou možnost racionálně se rozhodnout. Lidé si vybírají fondy s nižšími výnosy, řídí se totiž hlavně reklamou. Jenomže tu si mohou dovolit poříditi více ty (neefektivní) větší fondy...

Náklady na přechod z průběžného na fondový systém představují další problém. Země musí vytvářet rezervy na penze přiznané ještě na základě předchozího průběžného systému a to vytváří značné pnutí ve veřejných financích.

V Maďarsku byla přesunuta do soukromého pilíře téměř jedna třetina z příspěvků (8 z 26,5 procenta sazby sociálního pojištění). V Polsku byla privatizována téměř jedna čtvrtina (7,3 z 32,5 procenta). Vyvázání do fondů proto vytvořilo díru, která zatíží současně i budoucí generace zaměstnanců. Jak má být zaplněna?

Maďarsko i Polsko plně závisí na veřejných zdrojích nebo na „vnitřním financování“. Tyto vznešené termíny v realitě znamenají snižování reálné hodnoty důchodů placených z průběžného systému. Je nutné poznamenat, že z druhého pilíře nebudou nejbližších 20–30 let vyplaceny prakticky žád-

né peníze. Snižování veřejných penzí tudíž nebude vykompenzováno dávkami z fondů. Bude proto znamenat utahování opasků minimálně pro dvě generace důchodců, kteří tím zaplatí privatizaci části systému.

V Polsku pracuje ILO spolu s vládou na modelu, který má předpovědět budoucí vývoj sociálních výdajů. Model ukazuje, že náklady přechodu na nový systém způsobí deficity státního rozpočtu ve výši jednoho až dvou procent HDP ročně, a to každý rok po dobu téměř 50 let. Jedna čtvrtina z těchto nákladů bude hrazena z deficitu rozpočtu, jedna dvanáctina z privatizace vládního majetku a zbyvajících přibližně dvě třetiny budou „hrazeny“ z poklesu penzí financovaných z průběžného pilíře...

V Maďarsku nemají žádnou dlouhodobou projekci, a tak nelze náklady spočítat. Obecně se dá říci, že ztráty budou hrazeny z nižšího indexování penzí a ze zvýšených vládních dota-

cí penzijním fondům. V tomto smyslu ponесou břemeno transformace důchodci a daňoví poplatníci.

Transformační náklady tak dělají z penzijní reformy velmi drahý projekt. Důchodci by jinak mohli mít v dlouhém přechodném období významně vyšší důchody. Privatizační příjmy by mohly být použity pro jiné sociální účely. Menší veřejný dluh by znamenal menší zatížení současných a budoucích pracovníků, kteří musejí vytvářet bohatství pro pokrytí úrokových nákladů...

Poslední zkušenosti Maďarska a Polska jsou překvapivé a odlišují se od projekcí, které byly prováděny na konci 90. let...

Zdroj: Fultzová, E.: Poučíme se z Maďarska a Polska? Ekonom, č. 24, 2005.

Jak plyne ze skutečností uvedených v boxu 1, problémy povinného spoření na důchod v Maďarsku a Polsku jsou velmi podobné problémům chilského povinného fondového pilíře. Jsou jimi především vysoké administrativní náklady povinného fondového pilíře, vysoké náklady na přechod od systému průběžného financování k povinnému spoření na důchod, které jsou velkou hrozbou pro vývoj salda veřejných rozpočtů, a také riziko nízké reálné výnosové míry penzijních fondů, které se plně projevilo v Maďarsku a Polsku, zatímco v Chile, jak již bylo uvedeno v předcházejícím textu, byl tento problém závažný prozatím ve čtvrtině období fungování povinného fondového pilíře.

Existence povinného spoření na důchod rovněž není – v rozporu s původními předpoklady – spojena s výrazně vyšší úrovní starobních důchodů v poměru k hrubým mzdám. Objem prostředků na vyplácené peníze se totiž může snižovat jak v důsledku nízké reálné výnosové míry penzijních fondů a jejich vysokých administrativních nákladů, tak v důsledku vysokých fiskálních nákladů na přechod od průběžně financovaného systému k povinnému spoření na důchod.

7. „Antizpráva“ J. E. Stiglitze a P. R. Orszaga

Výše popisované praktické zkušenosti Chile, Maďarska a Polska s povinným fondovým pilířem nejsou příliš povzbudivé. Tento nepřiznivý pohled na fondový systém můžeme podpořit dalšími argumenty proti povinnému spoření na důchod a ve prospěch průběžně financovaného penzijního systému. Jak již bylo zmiňováno v předcházejícím textu, v roce 1994 publikovala Světová banka zprávu s názvem *Averting the Old Age Crisis*, v níž doporučovala jako model penzijního systému tři pilíře důchodového zabezpečení: povinný veřejně spravovaný pilíř, který by byl průběžně financován, povinný soukromě spravovaný pilíř, který by byl financován prostřednictvím penzijních fondů, a dobrovolný soukromý pilíř, který by byl rovněž financován přes penzijní fondy. Největší pozornost se přitom soustředila na povinný soukromě spravovaný fondový pilíř.

Pět let po vydání publikace *Averting the Old Age Crisis* spatřil světlo světa provokativní materiál s názvem *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. I on se nejvíce zabývá povinným fondovým pilířem penzijního systému. Byl přednesen na konferenci Světové banky „Nové myšlenky o zabezpečení ve stáří“ ve Washingtonu v září 1999 a vypracovali ho P. R. Orszag ze společnosti Seabago Associates, Inc. a J. E. Stiglitz, v té době vicepre-

zident a hlavní ekonom Světové banky, který v listopadu 1999 oznámil předčasnou rezignaci na svůj post. Tato nová publikace již pro povinný fondový pilíř nehoruje tolik jako předcházející zpráva Světové banky. Na základě materiálu *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* se pokusíme odhalit slabiny dřívějších doporučení Světové banky.

7.1 Univerzální řešení neexistuje

Autoři publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* upozorňují, že materiál Světové banky z roku 1994 sice odmítl jeden extrém, a to penzijní systémy financované pouze průběžně, avšak zdá se, že se v jeho důsledku kyvadlo vychýlilo příliš ve prospěch systémů fondových. Pokud se penzijní systém dostává do problémů a roste jeho zadlužení, je nutné hledat nějaké řešení. Jde však o to, že do problémů se nedostávají pouze tradiční systémy financované průběžně, jak se nám snažilo namluvit mnoho zastánců penzijních fondů, ale i nově zaváděné systémy fondové.

V mnoha rozvojových zemích prudce stoupají deficity fondových systémů. Ty ohrožují nejen ekonomickou stabilitu, ale také vytlačují investice do vzdělávání, zdravotnictví či infrastruktury, protože peníze ze státního rozpočtu musí být vynakládány na

finanční stabilizaci penzijních fondů, stejně jako předtím musely být vynakládány na úhradu deficitů průběžně financovaných penzijních systémů. Reformy systémů důchodového zabezpečení, které by omezily jejich deficity, proto nebudou tak jednoduché a stoprocentně účinné, jak se původně zdálo.

Při hodnocení účinku penzijní reformy jsou důležité počáteční podmínky v té které zemi. Sociální důsledky transformace již existujícího, zralého průběžně financovaného penzijního systému na systém fondový mohou být podstatně odlišné od sociálních důsledků prvotního výběru mezi průběžně financovaným a fondovým systémem v zemi, kde žádné důchodové zabezpečení dosud neexistovalo. Jen velmi málo států má před sebou toto prvotní rozhodnutí. Téměř všechny již nějakou formu programu zabezpečení ve stáří mají. Pro tyto země je pak důležité zkoumat náklady transformace důchodového zabezpečení a porovnávat je s potenciálními přínosy penzijní reformy. Pokud jsou transformační náklady vyšší, nemá penzijní reforma smysl.

Musíme se také ohlížet na minulý vývoj penzijních systémů v té které zemi. Různé země mají historicky jiný přístup k zabezpečení ve stáří a ten je nutné brát v úvahu. Rovněž z tohoto důvodu není možné celému světu vnucovat univerzální řešení problémů důchodového zabezpečení.

Box č. 2 » Deset mýtů o systémech důchodového zabezpečení

Makroekonomické mýty

1. Fondové systémy zvyšují národní úspory
2. Výnosová míra je vyšší u fondových systémů
3. Snižující se výnosová míra u průběžně financovaných systémů odráží jejich zásadní problémy
4. Diverzifikace investic veřejně spravovaných fondů důchodového zabezpečení nemá vliv na blahobyt

Mikroekonomické mýty

5. Fondové systémy poskytují lepší podněty pro trh práce
6. Průběžně financované systémy podněcují pracovníky k dřívějšímu odchodu do důchodu
7. Konkurence může u fondových systémů zajistit nízké administrativní náklady

Politicko ekonomické mýty

8. Nevýkonné vlády jsou důvodem pro zavedení fondových systémů
9. Ochranařská opatření vlády jsou u průběžně financovaných systémů intenzivnější než u fondových systémů
10. Investice veřejně spravovaných fondů důchodového zabezpečení jsou vždy špatně řízené a nehospodárné

Zdroj: Orszag, P. R., Stiglitz, J. E.: *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. World Bank, Washington, D. C., September 1999.

Snahy dát celému světu jednotné doporučení, jak řešit problémy důchodového zabezpečení, jsou podpořeny existencí mnoha mýtů ohledně fungování fondových penzijních systémů. Podle publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* bychom jich mohli vymezit deset a rozdělit je do tří oblastí: na mýty makroekonomické, mikroekonomické a politicko ekonomické (viz box 2). Cílem zkoumání těchto mýtů přitom není argumentovat, že fondové systémy jsou vždy a všude špatnou myšlenkou, ale spíše objasnit, že mnohé argumenty předkládané v jejich prospěch nejsou nezbytně platné, a proto penzijní politika vyžaduje diferencovanější přístup. Zejména povinný soukromě spravovaný pilíř, který by byl financován prostřednictvím penzijních fondů, může být pro mnoho zemí nevhodný.

7.2 Makroekonomické mýty

První makroekonomický mýtus podle materiálu *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* zní, že přechod k fondovému systému zvýší národní úspory. Představme si situaci, kdy jednotlivci budou povinné spoření na své účty v penzijních fondech vyvažovat tím, že sníží úspory v jiných formách. Pak budou celkové úspory domácností přechodem na fondový systém důchodového zabezpečení nedotčeny. Jinými slovy, pokud by fondový systém neexistoval, jednotlivci by naspořili stejnou částku jiným způsobem. Pokud se nezmění ani úspory firem (ovlivňované objemem nerozděleného zisku) a vládní úspory (ovlivňované saldem veřejných rozpočtů), pak celkové národní úspory zůstanou při přechodu od průběžně financovaného systému k systému fondovému na stále stejné úrovni.

Druhým makroekonomickým mýtem je, že výnosové míry jsou vyšší u fondových systémů než u systémů financovaných průběžně. Například *Financial Times* na jaře 1998 oznámily, že výnosová míra u penzijních fondů se bude v závislosti na vývoji trhu cenných papírů pravděpodobně pohybovat mezi 6 a 8 %, zatímco průběžně financovaný systém sociálního zabezpečení dosáhne výnosové míry pouze kolem 2 %.

Před čtyřiceti lety ukázal významný ekonom P. Samuelson, že reálná výnosová míra se ve zralém, průběžně financovaném penzijním systému rovná součtu míry růstu počtu pracovních sil a míry růstu produktivity práce. V současné době se předpokládá, že v letech 2010–2050 dojde ke zpomalení přírůstku světové populace na zhruba 0,8 % ročně. V důsledku toho se očekává, že dojde rovněž ke zpomalení míry růstu počtu pracovních sil, což bude vyvíjet tlak na snižování výnosové míry u zralých průběžně financovaných systémů.

Pokud by v uvedeném období činil celosvětový růst produktivity práce 2 % ročně, pohybovala by se dlouhodobá reálná výnosová míra u hypotetického zralého průběžně financovaného systému, který by obsluhoval celý svět, kolem 3 % ročně. V dynamické výkonné ekonomice by přitom reálná výnosová míra investic měla přesahovat míru růstu produktivity práce a měla by být schopna pokrýt i přírůstek obyvatel. Proto se v dynamické výkonné ekonomice bude zdát, že penzijní fondy, které investují, poskytují vyšší výnosovou míru než průběžně financovaný systém. Ale zdání může klamat. Srovnání těchto hrubých výnosových měr může být zavádějící, a to ze dvou důvodů: kvůli zanedbání administrativních nákladů a kvůli zanedbání nákladů na přechod od průběžně financovaného penzijního systému k systému fondovému.

Decentralizované fondové systémy mají tendenci vytvářet vyšší administrativní náklady než průběžně financované systémy. Pokud o tyto administrativní náklady očistíme hrubé výnosové míry uvedené výše, pak výsledná čistá výnosová míra průběžně financovaného systému bude mít tendenci převyšovat čistou výnosovou míru decentralizovaného fondového systému.

Při přechodu od systému průběžně financovanému k systému fondovému rovněž nesmíme zapomenout na to, že pro současné důchodce nebo pro starší pracovníky, kteří by si již nestačili naspořit na svůj důchod dostatečnou částku v penzijních fondech, by musel být paralelně zachován systém průběžně financování. I kdyby byl penzijní systém pro všechny ostatní obyvatele výhradně fondový, museli by tyto lidé v přechodném období, které může trvat několik

desítek let, platit dvojí příspěvky – jednak pro sebe do penzijních fondů, jednak pro současné důchodce a starší pracovníky do systému průběžného financování. Příspěvky do systému průběžného financování jsou pro účastníky fondového systému nákladem, který platí za přechod od jednoho způsobu financování důchodů ke druhému. Nebudou z nich mít žádný užitek. Tyto příspěvky tedy rovněž snižují výnosovou míru fondového systému, a to po velice dlouhé období. Jak už bylo zmíněno výše, může se dokonce stát, že náklady na přechod budou tak vysoké, že převáží přínosy penzijní reformy a ta nebude mít smysl.

Třetí makroekonomický mýtus, který obklopuje penzijní reformu, tvrdí, že pozorované snižování výnosových měř u průběžně financovaných systémů ukazuje na nějakou základní vadu těchto systémů. Opak však může být pravdou. Snižování výnosové míry totiž odráží přirozené směřování průběžně financovaného systému do jeho zralého, stabilního stádia.

Jak bylo uvedeno výše, P. Samuelson určil reálnou výnosovou míru zralého systému průběžného financování. V počátečních letech fungování průběžně financovaného systému však lidé, kteří z něho dostávají peníze, dosahují podstatně vyšší výnosové míry. Uvažujme situaci, kdy průběžně financovaný systém důchodového zabezpečení právě vznikl. Lidé v důchodovém věku začnou pobírat peníze, ale jejich příspěvky do systému byly nulové. Jejich výnosová míra se tedy blíží nekonečnu. Následující generace budou platit příspěvky čím dál tím delší část svého pracovního života. Budou tedy platit čím dál tím větší sumu příspěvků v poměru ke své budoucí penzi, takže se bude snižovat jejich výnosová míra. Až budou lidé platit příspěvky po celý svůj pracovní život, systém vyzraje. Jeho výnosová míra pak může kolísat podle toho, jak se bude měnit míra růstu produktivity práce nebo míra růstu pracovních sil.

V této souvislosti se opět vynořuje problém přechodu od průběžně financovaného systému k systému fondovému. Důchodci na počátku fungování průběžně financovaného systému dosahovali vysoké výnosové míry, ve zralém systému dosahují nízké výnosové míry. Pokud bychom chtěli zvýšit výnosovou míru pro důchodce ve zralém systému, museli by-

chom jim zvýšit reálnou hodnotu vyplácených důchodů, což by zatížilo ekonomicky aktivní generaci, která by musela platit vyšší příspěvky. Přechod k fondovému systému by přitom náklady takového řešení nezmenšil, protože pro současné důchodce by musel být průběžně financovaný systém paralelně zachován.

Poslední makroekonomický mýtus podle publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* se týká problému, zda při případném přechodu k fondovému systému by měly být penzijní fondy spravovány veřejně či soukromě. Zastánci soukromé správy penzijních fondů tvrdí, že soukromé fondy mohou vhodně rozložit své investice mezi státní dluhopisy a akcie, a tak dosáhnout co nejpříznivějšího poměru mezi výnosem a rizikem investic. Čím příznivější by tento poměr byl, tím vyšší by byl blahobyt obyvatel zapojených do fondového systému. Zároveň však zastánci soukromé správy penzijních fondů tvrdí, že pokud by byly fondy důchodového zabezpečení spravovány veřejně, případně přesunovány do státních dluhopisů do akcií by na materiální úroveň lidí zapojených do fondů neměly vliv, protože by šlo o pouhý přesun majetku těchto fondů, nikoli o optimalizaci poměru mezi výnosem a rizikem. Taková argumentace je však účelová. Pokud budeme předpokládat, že lze obecně zvýšit příjmy důchodců vhodným rozložením investic fondů, je podružné, zda jsou spravovány veřejně, nebo soukromě. A naopak, pokud takovým způsobem nelze zlepšit situaci lidí zapojených do veřejně spravovaných fondů, není to možné ani u lidí zapojených do fondů spravovaných soukromě.

7.3 Mikroekonomické mýty

Další skupinou mýtů, jimiž je opředen pohled na penzijní reformu, jsou podle materiálu *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* mýty mikroekonomické. První mikroekonomický mýtus zní, že fondové systémy poskytují lepší podněty pro trh práce než tradiční průběžně financované systémy. Fondové systémy by měly vytvořit těsnější spojení mezi vyšší příspěvků, které lidé v pracovním věku zaplatí do penzijních fondů, a vyšší důcho-

du, který jim bude z fondů vyplácen. To by mělo údajně redukovat pokřivení trhu práce, jako jsou úniky do šedé ekonomiky, protože lidé by už v takové míře nepohlíželi na své příspěvky jako na daně. Je však nutné mít na paměti, že penzijní systém by měl v první řadě zajistit určitou hmotnou úroveň generaci důchodců, nikoli primárně ovlivňovat trh práce.

Přechod od systému průběžného financování k systému fondovému může sice zlepšit podněty pro trh práce, ale může také zvýšit riziko, že důchod nebude vyplácen. Jestliže by jednotlivci měli velkou nechuť k riziku, může přechod k fondovému systému snížit jejich blahobyt. Pokud by se při přechodu na fondový systém neměl blahobyt lidí snížit, bylo by nutné snížit riziko nevyplacení důchodů. To by bylo možné učinit například garancí vlády, že penzijní fondy, které špatně investovaly a dostanou se v důsledku toho do finančních problémů, budou zachráněny. Prostředky pro záchranné akce by však vláda musela získávat zřejmě prostřednictvím vyšších daní, které by rovněž mohly pokřivovat trh práce. Pokud tedy nebudeme chtít blahobyt obyvatel snížit, problém neefektivních podnětů pro trh práce se vždy objeví, ať už bude penzijní systém průběžně financovaný, nebo fondový.

Dalším mikroekonomickým mýtem je tvrzení, že průběžně financované systémy podněcují pracovníky k dřívějšímu odchodu do důchodu. Průběžně financované systémy takový účinek skutečně mohou mít, například pokud obsahují programy umožňující předčasný odchod do důchodu. Ty jsou zaváděny především kvůli ochraně starších pracovníků před

prudkými technologickými změnami, kterým se již nedokáží přizpůsobit. Tato opatření mohou být samozřejmě zneužita i staršími pracovníky, kteří takovým problémům nečelí. Toto riziko se přitom zřejmě nikdy nepodaří zcela vyloučit, i když budou existovat mechanismy, které se ho budou snažit omezit. Pokud však určitá ochrana starších pracovníků před prudkými technologickými změnami se všemi svými klady i zápory zůstane zachována i po přechodu na fondový penzijní systém, na riziku zneužívání takového programu se nic nezmění a nic se nezmění ani na intenzitě, s jakou bude takový program podněcovat pracovníky k dřívějšímu odchodu do důchodu.

Poslední mikroekonomický mýtus podle publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* praví, že konkurence mezi mnoha penzijními fondy na trhu by mohla zajistit nízké administrativní náklady fondových systémů. Konkurence na trhu však může zamezit pouze tomu, aby firma dosahovala nepřiměřeně vysokého zisku. Nezajišťuje ale automaticky nižší náklady. Decentralizovaný penzijní systém bývá oproti systému centralizovanému nákladnější, například kvůli nákladům na reklamu či rozdrobení administrativy. To potvrzuje například zkušenost Velké Británie, jejíž decentralizovaný systém penzijních fondů má administrativní náklady velmi vysoké. Rozličné poplatky a jiné náklady v této zemi pohlcují v průměru 40–45 % hodnoty individuálních důchodových spořicíh účtů.

Box č. 3 » Většina obyvatel nemá jasnou představu o fungování penzijních fondů

Pro koho jsou penzijní fondy?

Fondový systém důchodového zabezpečení je náročný na odborné ekonomické znalosti jeho účastníků a rovněž na množství informací, které lidé o fungování fondů a jejich investicích mají. Bez těchto znalostí a informací se totiž lidé nemohou kvalifikovaně rozhodovat o tom, kterému fondu svěří své peníze. Protože správci fondů budou mít vždy více znalostí a informací o fungování fondů než lidé, kteří jejich prostřednictvím spoří, musí celý systém podléhat přísné vládní regulaci, aby se zamezilo příliš riskantním investicím a podvodnému jednání manažerů.

Tato nebezpečí přitom nehrozí pouze v rozvojových zemích, ale i ve vyspělých ekonomikách. Například jak ukazují průzkumy ve Spojených státech amerických, jen necelá polovina Američanů zná rozdíl mezi akcií a dluhopisem, jen 16 % obyvatel USA říká, že jasně rozumí tomu, co znamená individuální důchodový spořicí účet, a pouze 8 % tvrdí, že zcela rozumí nákladům, které účtuje jejich penzijní fond.

Rovněž příklad Velké Británie je varující. Zavedení individuálních důchodových spořicíh účtů tam bylo spojeno s nátlakovými akcemi na účastníky zaměstnaneckých penzijních programů, aby přešli k individuálnímu spoření v penzijních

fondech. Dobře zaplacení agenti penzijních fondů vyžadovali od lidí, které k přechodu přemlouvali, příliš málo informací, než aby jim mohli řádně poradit, zda setrvat v zaměstnanec-kém programu, nebo přejít k individuálnímu spoření. Mnoho

lidí tomuto nátlaku podlehl a přešlo k individuálním účtům u penzijních fondů, i když ty byly méně výhodné než předchozí zaměstnanecký program.

Zdroj: Orszag, P. R., Stiglitz, J. E.: *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. World Bank, Washington, D. C., September 1999.

7.4 Politicko ekonomické mýty

Poslední skupinou mýtů kolem fungování penzijních systémů jsou podle materiálu *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* mýty politicko ekonomické. První z nich říká, že nevykonané vlády jsou důvodem pro zavedení fondových systémů. Takový argument ve prospěch penzijních fondů je však zcela nesmyslný, protože sami zastánci fondových systémů požadují přísnou vládní regulaci fondů, aby se zamezilo příliš riskantním investicím a podvodnému jednání manažerů. Pokud má tedy vláda svou regulací omezit rizika fondového systému, nemohou ji zastánci penzijních fondů považovat za nevykonanou. A naopak, pokud propagátoři fondových systémů považují vládu za nevykonanou, nemohou současně volat po vládní regulaci.

Druhý politicko ekonomický mýtus praví, že ochranná opatření vlády jsou u průběžně financovaných systémů intenzivnější než u systémů fondových. Při zavedení povinného fondového pilíře, ať už v čisté podobě nebo kombinovaného se systémem průběžného financování, budou muset lidé povinně platit příspěvky do penzijních fondů. Aby takové řešení bylo politicky průchodné, musí vláda zároveň přísně regulovat činnost penzijních fondů kvůli omezení rizika a garantovat alespoň do určité výše vyplacení důchodů z penzijních fondů, kdyby se tyto fondy dostaly do finančních obtíží. V takovém případě však nemůže být o snížení ochrannářských opatření vlády při přechodu k povinnému fondovému pilíři ani řeč.

Poslední politicko ekonomický mýtus podle publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* se podobně jako jeden z makroekonomických mýtů týká problému, zda při pří-

padném přechodu k fondovému systému by měly být penzijní fondy spravovány veřejně, či soukromě. Zastánci soukromé správy penzijních fondů tvrdí, že investice veřejně spravovaných fondů důchodového zabezpečení jsou vždy špatně řízené a ne hospodárné. Jako příklad uvádějí výzkumy z 80. let, které ukazují, že v té době mnoho veřejně spravovaných fondů dosáhlo ze svých investic nižší reálné výnosové míry, než byly tehdejší reálné tržní úrokové sazby. Důvodem byly politické tlaky, které veřejně spravované fondy nutily i do ztrátových investic, například kvůli záchraně některých podniků.

Nové průzkumy z let devadesátých však ukazují, že veřejná správa fondů se oproti minulosti zlepšila a že tyto fondy již v takové míře neobtěžují svůj výnos politickým tlakům. Jejich výnosnost je tedy srovnatelná s výnosností soukromě spravovaných fondů.

8. Mírně, nebo radikálně? Kdopak to radí a komu to prospívá?

Výše uvedené analýzy souvislosti mezi způsobem financování penzijního systému na straně jedné a mírou individuální odpovědnosti jednotlivců za zajištění finančních prostředků na stáří, vývojem míry úspor a vývojem deficitu veřejných rozpočtů a veřejného dluhu na straně druhé, výše uvedené příklady výsledků praktického fungování systému povinného spoření na důchod v Chile, Maďarsku a Polsku, stejně jako v předcházejícím textu zmiňované citace z publikace *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* ukazují, že v rozporu s pozitivními očekáváním zastánců povinného spoření na důchod čelí povinné fondové pilíři penzijních systémů při praktickém fungování mnoha problémům.

Prvním závažným problémem systému povinného spoření na důchod je riziko nízké reálné výnosové míry penzijních fondů v případě dlouhodobější či hlubší krize v domácí nebo zahraniční ekonomice, protože nízká reálná výnosová míra by znemožnila střadatelům naspořit si v penzijních fondech dostatečnou finanční částku na zabezpečení ve stáří.

Druhým závažným problémem systému povinného spoření na důchod, který souvisí s problémem předcházejícím, jsou vysoké administrativní náklady

Závažným problémem systému povinného spoření na důchod je riziko nízké reálné výnosové míry penzijních fondů v případě dlouhodobější či hlubší krize v domácí nebo zahraniční ekonomice, protože nízká reálná výnosová míra by znemožnila střadatelům naspořit si v penzijních fondech dostatečnou finanční částku na zabezpečení ve stáří.

penzijních fondů. Vysoké administrativní náklady totiž mohou rovněž snižovat reálnou výnosovou míru penzijních fondů.

Třetím závažným problémem povinného fondového pilíře jsou velmi vysoké transformační náklady, které po mnoho desetiletí přechodu z průběžně financovaného na fondový systém zatěžují veřejné rozpočty a tlačí je do deficitu.

Čtvrtým závažným problémem je skutečnost, že v rozporu s argumenty zastánců fondového systému povinného spoření na důchod nevede ke zvýšení individuální odpovědnosti jednotlivců za zajištění finančních prostředků na stáří. Jestliže stát nutí účastníky důchodového systému povinného spořit v penzijních fondech, musí zároveň z důvodu politické průchodnosti takového donucování alespoň do určité míry garantovat výplatu důchodů z penzijních fondů. To znamená, že v případě finančních potíží penzijních fondů způsobených například jejich nízkou reálnou výnosovou mírou musí stát tyto penzijní fondy podporovat výdaji z veřejných rozpočtů, aby byla výplata důchodů zaručena. To je důvod, proč povinné spoření na důchod nevede ke zvýšení individuální odpovědnosti jednotlivců za zajištění finančních prostředků na stáří, a navíc je to i další důvod, kromě výše

uvedených transformačních nákladů, proč je existence povinného fondového pilíře riziková z hlediska vývoje salda veřejných rozpočtů a veřejného dluhu.

Pátým závažným problémem, který souvisí s problémy zmiňovanými výše, je skutečnost, že existence povinného spoření na důchod není – v rozporu s předpoklady zastánců povinného fondového pilíře – spojena s výrazně vyšší úrovní starobních důchodů v poměru k hrubým mzdám. Objem prostředků na vyplácené penze se totiž může snižovat jak

v důsledku nízké reálné výnosové míry penzijních fondů a jejich vysokých administrativních nákladů, tak v důsledku vysokých fiskálních nákladů na přechod od průběžně financovaného systému k povinnému spoření na důchod.

Šestým závažným problémem je skutečnost, že povinný fondový pilíř je stejně jako systém průběžného financování citlivý na zvyšování naděje dožití, i když zastánci fondového systému argumentují ve prospěch zavedení povinného spoření na důchod mimo jiné právě stárnutím populace.

Sedmým problémem je skutečnost, že existence povinného spoření na důchod nemusí přinést zvýšení míry úspor, jak doufají zastánci povinného fondového pilíře. Míra úspor může po přechodu ze systému průběžného financování k systému povinného spoření na důchod spíše stagnovat, anebo dokonce za určitých podmínek poklesnout.

Osmý problém povinného fondového pilíře souvisí s problémem předcházejícím. Jestliže přechod ze systému průběžného financování k systému povinného spoření na důchod nezvýší míru úspor, pak se v rozporu s očekáváním zastánců povinného fondového pilíře nedostaví ani následný rychlejší ekonomický růst.

Z výše uvedených osmi problémů, kterým čelí povinné fondové pilíře penzijních systémů, je patrné, že přechod od systému průběžného financování k povinnému spoření na důchod nevede ke zvýšení individuální odpovědnosti jednotlivců za zajištění finančních prostředků na stáří, nevede k výrazně vyšší úrovni starobních důchodů v poměru k hrubým mzdám, nevede automaticky ke zvýšení míry úspor, nezrychluje automaticky ekonomický růst a neeliminuje citlivost důchodového systému na zvyšování nádeje dožití. Povinné fondové pilíře naopak v porovnání se systémy průběžného financování trpí vysokými administrativními náklady a představují vyšší riziko pro vývoj salda veřejných rozpočtů kvůli velmi vysokým fiskálním nákladům na přechod od průběžně financovaného systému k povinnému spoření na dů-

Světové banky *Averting the Old Age Crisis*, která uvedený typ penzijních reforem podporovala. Dále penzijní reformy zavádějící významné fondové prvky do důchodového systému realizovaly v roce 1995 Kostarika, v roce 1996 Švédsko a Uruguay, o rok později Bolívie, roku 1998 Maďarsko, Kazachstán a Salvador, v roce 1999 Polsko, v témže roce pak vyšla zpráva J. E. Stiglitze a P. R. Orszaga *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, která již uvedený typ důchodových reforem zpochybňovala. Zavádění výraznějších fondových prvků do důchodového systému však pokračovalo i posléze realizací penzijních reforem v roce 2000 v Nikaragui, v roce 2001 v Lotyšsku, Ekvádoru a Dominikánské republice, v následujícím roce v Estonsku a Chorvatsku, roku 2003 v Makedonii, o rok později v Litvě a

Závažným problémem povinného fondového pilíře jsou velmi vysoké transformační náklady, které po mnoho desetiletí přechodu z průběžně financovaného na fondový systém zatěžují veřejné rozpočty a tlačí je do deficitu.

chod a kvůli nutnosti garantovat prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů výplatu důchodů z penzijních fondů v případě jejich finančních problémů, například nízké reálné výnosové míry.

Přesto jsou penzijní reformy na bázi povinného spoření na důchod stále doporučovány Světovou bankou i řadou ekonomů jako cesta, která by měla eliminovat dluh penzijního systému ve stárnoucí společnosti. Přesto stále nové a nové země o zavedení povinného fondového pilíře důchodového systému uvažují, anebo takovou penzijní reformu realizují.

Užitečné je v této souvislosti podívat se na chronologii realizace penzijních reforem, které výraznější fondové prvky do důchodového systému v různých zemích zavedly, a vydávání významných analýz na téma povinného spoření na důchod. Penzijní reformy zavádějící ve výraznější míře fondové prvky do důchodového systému realizovaly v roce 1981 Chile, v roce 1985 Švýcarsko, o rok později Velká Británie, roku 1992 Austrálie, Mexiko a Peru, v roce 1994 Argentina a Kolumbie, v témže roce pak vyšla zpráva

v roce 2005 na Slovensku. Zkusme se zamyslet nad tím, proč se vlády různých zemí vydávají cestou zvyšování významu fondových prvků v důchodovém systému, i když už například mohou znát rozporuplné zkušenosti s podobnými penzijními reformami v jiných státech, anebo již mají k dispozici analýzy zpochybňující výsledky takových penzijních reforem.

V úvodu tohoto textu jsme si položili čtyři otázky ohledně vlivu zájmových skupin na podobu ekonomických reformních návrhů politických stran a ohledně důsledků ekonomických reforem, které jsou pod vlivem zájmových skupin realizovány. Nyní se na tyto otázky pokusíme odpovědět.

Začneme od posledních dvou otázek. Ty mířily na problém, proč se politické strany stávají mluvčími konkrétních ekonomických zájmových skupin a jestli jsou politické strany schopny rozeznat, v jakém případě podporují zájmy skupinové a v jakém případě zájmy celé ekonomiky či společnosti. Na první pohled může tato otázka vypadat poněkud zvláštně, protože od politických stran voliči očekávají dosta-

tečnou kompetenci k řešení ekonomických či společenských problémů. Situace je však složitější. Na základě příkladů ilustrujících přístup Světové banky a penzijních fondů k důchodové reformě, které byly uvedeny v předcházejících částech textu, můžeme konstatovat, že výraznější zastoupení fondových prvků v penzijním systému, anebo přímo zavedení povinného fondového pilíře důchodového systému jak Světová banka, tak penzijní fondy, respektive finanční skupiny, jejichž součástí penzijní fondy jsou, podporují.

Pro penzijní fondy je tedy existence povinného fondového pilíře důchodového systému výhodná. Takový předpoklad potvrzuje i citace z materiálu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR z prosince 2003 s názvem *Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému*, a sice z přílohy 4. Tato citace o povinném fondovém pilíři penzijního systému praví následující: „*Tím, že je povinný, ...zaručuje soukromým subjektům značné zisky (plynoucí minimálně ze zaručených, zákonem stanovených příjmů - např. při sazbě pojistného 10 % jsou to příjmy cca v objemu 70 mld. Kč ročně)*.“ Předpoklad o výhodnosti povinného spoření na důchod pro penzijní fondy potvrzuje i v předcházejícím textu uvedený údaj, že po více než dvaceti letech fungování povinného spoření na důchod v Chile představují aktiva chilských penzijních fondů více než 50 % HDP Chile. Za výrazem „výhodnost povinného spoření na důchod pro penzijní fondy“ přitom samozřejmě musíme vidět výhodnost povinného spoření na důchod pro vlastníky penzijních fondů. A v této souvislosti nezapomeňme na skutečnost zmíněnou v předcházejícím textu, že všechny penzijní fondy v Chile jsou vlastněny zahraničními investory, kteří většinou působí i v jiných segmentech chilského finančního trhu.

Výše jsme rovněž konstatovali, že existenci povinného fondového pilíře důchodového systému podporuje i Světová banka. A zde se nacházíme u jádra problému, jestli jsou politické strany schopny rozeznat, v jakém případě podporují zájmy skupinové a v jakém případě zájmy celé ekonomiky či společnosti. Kdyby povinné spoření na důchod podporovaly pouze penzijní fondy, byl by skupinový zájem pro politické strany snáze rozeznatelný. Světová banka je

však renomovaná mezinárodní ekonomická instituce, která vydává pro země doporučení, jak postupovat v hospodářské politice či při ekonomických reformách, a která rovněž finančně pomáhá státům v ekonomických obtížích. Jestliže jedním z doporučení Světové banky je i zavádění povinného fondového pilíře důchodového systému, mohou vlády či politické strany přinejmenším dočasně uvěřit tomu, že takový typ penzijní reformy má kladné efekty pro celou ekonomiku.

Ještě méně záviděníhodná je potom pozice vlád či politických stran v těch zemích, které od Světové banky potřebují finanční pomoc. Poskytnutí finanční pomoci je totiž obvykle vázáno na určité požadavky Světové banky vůči těmto zemím, aby zavedly některé ekonomické reformy. Mezi reformami požadovanými Světovou bankou může být i zavedení povinného fondového pilíře důchodového systému. Je zřejmé, že v takovém případě se dotyčné země mohou zavedení povinného spoření na důchod jen stěží ubránit, i kdyby jejich vlády či politické strany věděly, že tím celé ekonomice neprospějí.

Zbývá odpovědět na první dvě otázky položené v úvodu tohoto textu. Ty se týkaly problému, jestli mohou mít politiky, reformy či reformní návrhy politických stran, které jsou v souladu s požadavky či přístupy pouze některých zájmových skupin, opravdu pozitivní účinky na všechny ekonomické subjekty, anebo jestli musí takový typ reformy některé účastníky ekonomiky nutně zvýhodňovat a jiné poškozovat. V předcházejících částech textu jsme dospěli k závěrům, že přechod od systému průběžného financování k povinnému spoření na důchod nevede ke zvýšení individuální odpovědnosti jednotlivců za zajištění finančních prostředků na stáří, nevede k výrazně vyšší úrovni starobních důchodů v poměru k hrubým mzdám, nevede automaticky ke zvýšení míry úspor, nezrychluje automaticky ekonomický růst a neeliminuje citlivost důchodového systému na zvyšování nádeje dožití. Povinný fondový pilíř naopak v porovnání se systémem průběžného financování trpí vysokými administrativními náklady a představuje vyšší riziko pro vývoj salda veřejných rozpočtů kvůli velmi vysokým fiskálním nákladům na přechod od průběžně financovaného systému k povinnému spoření na

důchod a kvůli nutnosti garantovat prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů výplatu důchodů z penzijních fondů v případě jejich finančních problémů, například nízké reálné výnosové míry.

Zároveň jsme již výše uvedli, že povinné spoření na důchod je zájmově vychýleno ve prospěch penzijních fondů, respektive ve prospěch finančních skupin, jejichž součástí penzijní fondy jsou. Při kombinaci informací o zájmově vychýlenosti povinného fondového pilíře a o důsledcích praktického fungování povinného spoření na důchod můžeme konstatovat, že reformy či reformní návrhy politických stran, které jsou v souladu s požadavky či přístupy pouze některých zájmových skupin, nemusí mít pozitivní účinky na všechny ekonomické subjekty a že takový typ reformem může některé účastníky ekonomiky zvyhodňovat a jiné poškozovat.

Příkladem takové reformy je bohužel i penzijní reforma zavádějící povinné spoření na důchod prostřednictvím soukromých penzijních fondů. Na této reformě s vysokou pravděpodobností vydělají vlastníci penzijních fondů, naopak tato reforma je velmi riziková pro účastníky fondového penzijního systému, kterým nezaručuje výplatu dostatečně vysokých důchodů, je velmi riziková pro důchodce v dobíhajícímu průběžně financovaném systému, kterým mohou poklesnout důchody z důvodu vysoké nákladnosti penzijní reformy, a konečně je velmi riziková pro soustavu veřejných rozpočtů, protože zavedení povinného fondového pilíře ji může zatížit velmi vysokými náklady a tlačí ji do ještě většího deficitu, než kdyby hlavní a povinnou součástí důchodového systému zůstal pouze systém průběžného financování.

Při provádění penzijních reformem by si politické strany měly uvědomit, že radikální řešení v podobě

zavedení povinného fondového pilíře nemusí být správné, protože nikdo není schopen odhadnout reálný výnos penzijních fondů za třicet, čtyřicet či padesát let, přičemž právě na velikosti reálné výnosové míry závisí schopnost či neschopnost penzijních fondů vyplatit důchody ve slibované či předpokládané výši. Politické strany by si rovněž měly uvědomit, že radikální reforma v podobě zavedení povinného fondového pilíře bude mít velmi vysoké fiskální náklady a že výdaje veřejných rozpočtů, které spotřebuje, lze vynaložit i jiným způsobem, smysluplněji, efektivněji, anebo že tyto výdaje veřejných rozpočtů není nutné vynaložit vůbec. Politické strany by si také měly uvědomit, že postupná mírná reforma existujícího průběžně financovaného důchodového systému v podobě změny jeho parametrů může být nakonec příznivější z hlediska příjemců penzí i z hlediska veřejných rozpočtů než radikální přechod k povinnému fondovému pilíři. Politické strany by si dále měly uvědomit, že historická zkušenost z 20. století mluví ve prospěch průběžně financovaného důchodového systému, protože tento systém dokázal zabezpečit občany ve stáří i v případě nepříznivých událostí, jakými byla například období válek či ekonomických krizí, a prokázal tedy – na rozdíl od povinného fondového pilíře – relativní odolnost vůči nepříznivým faktorům, které neměly charakter demografických změn. Politické strany by si také měly uvědomit, že na jeden podstatný demografický parametr – zvyšování naděje dožití – je citlivý jak průběžně financovaný systém, tak povinný fondový pilíř. Nakonec by si politické strany měly uvědomit, kdo hlásá jaké návrhy na provádění penzijních reformem a kdo má z těchto návrhů na penzijní reformy prospěch.

→ LITERATURA A PRAMENY

1. *Averting the Old Age Crisis*. World Bank, Washington, D. C., 1994.
2. Blanchard, O. J., Fischer, S.: *Lectures on Macroeconomics*. MIT Press, Cambridge, Mass. 1993.
3. Corbo, V.: *Policy Challenges of Population Aging and Pension Systems in Latin America*. In: Global Demographic Change: Economic Impacts and Policy Challenges. Federal Reserve Bank of Kansas City, 2004.
4. Český statistický úřad (<http://www.czso.cz>).
5. Duesenberry, J. S.: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour*. Oxford University Press, Oxford 1967.
6. Fultzová, E.: *Poučíte se z Maďarska a Polska?* Ekonom, č. 24, 2005.
7. Góra, M., Rutkowski, M.: *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*. William Davidson Institute at the University of Michigan, January 2000.
8. Gowland, D.: *Understanding Macroeconomics*. Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot 1990.
9. <http://www.duchodovareforma.cz> (2006).
10. Chren, M.: *Systém dôchodkového zabezpečenia v Chile*. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Február 2003.
11. Mesa-Lago, C.: *Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America*. University of Pittsburgh, 2002.
12. *Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému*. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, prosinec 2003
13. Orszag, P. R., Stiglitz, J. E.: *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. World Bank, Washington, D. C., September 1999.
14. *Penzijní reforma nejsou penzijní fondy*. Hospodářské noviny, 24. března 2005.
15. Rodríguez, L. J.: *Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges*. The Cato Project On Social Security Privatization, No. 17, July 30, 1999.
16. Simonovits, A.: *The New Hungarian Pension System and its Problems*. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, January 1999.
17. *The AFP System Myths and Realities*. The Chilean AFP Association, August 2004.
18. *The Chilean Pension System Based on Individual Capitalization*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, May 2003.

ABSTRACT

The article analyzes and compares the benefits and risks of two types of pension system – the pay-as-you-go system and the funded one. The main attention is devoted to the benefits and risks of the mandatory private funded pillar of the pension system, which is the base of the pension reforms in several countries, especially in emerging markets in Latin America and Central and Eastern Europe. The analysis shows, that the mandatory private funded pillar brings more risks than the pay-as-you-go system. Both systems depend on an important demographic factor – life expectancy, but the funded system also strongly depends on the economic and political situation in the relevant markets. The funded pillar generates higher administrative costs than the pay-as-you-go system. The great problem is also the enormous fiscal cost of transition from the pay-as-you-go system to the mandatory private funded pillar.

KLÍČOVÁ SLOVA

penzijní reforma, penzijní systém, průběžně financovaný systém, fondový systém, transformační náklady, administrativní náklady, výnosová míra

JEL KLASIFIKACE

G23, H55

Srovnání průběžného a fondového penzijního systému v podmínkách ČR

► Ing. Jan Kubíček » NEWTON College, a. s.

- * Demografický vývoj v ČR, tak jako v jiných stárnoucích zemích vyvolává otázku, jakým způsobem reformovat penzijní systém založený na průběžném financování. Obecně lze říci, že jsou dostupné dvě krajní varianty řešení: parametrická reforma průběžného systému a čistý fondový penzijní systém. Mezi těmito variantami je samozřejmě spojitá škála kombinací průběžného a fondového penzijního systému. Volba penzijního systému je předmětem společenské volby, a tedy politického rozhodnutí. Ekonomie tak nemůže dát odpověď na otázku, který systém je „lepší“ (případně jaká kombinace krajních systémů je „optimální“). Úkolem ekonomické analýzy je pouze domýšlet důsledky penzijní reformy a umožnit tak odpovědnější hospodářsko-politické rozhodování.

1. Průběžný penzijní systém

K tomu, abychom mohli posoudit průběžný systém, je nutné zamyslet se nad podmínkami, za jakých je tento systém dlouhodobě udržitelný. Striktně řečeno je průběžný systém udržitelný vždy. Stačí, aby parametry systému byly nastaveny určitým způsobem. Problém je v tom, že některé kombinace parametrů, které sice činí systém udržitelným, jsou vysoce nepříznivé a ze společenského hlediska nepřijatelné. Posouzení „přijatelnosti“ dané kombinace parametrů je však již předmětem společenské volby, naším předmětem bude pouze vymezení podmínek udržitelnosti systému. Problém je navíc komplikován tím, že některé parametry průběžného důchodového systému jsou sice důležitými parametry z hlediska jeho udržitelnosti (např. demografický vývoj), ale nejsou parametry z hlediska hospodářské politiky, protože jsou neovlivnitelné.

Naopak parametrem, který je nejnáze hospodářskou politikou ovlivnitelný (a proto nejnáhybnější ke

změně), je příspěvková míra, tj. procentuální podíl z mezd nebo jiného základu, který přispěvatelé odvádějí do systému. Bude proto vhodné sledovat podmínky udržitelnosti právě na příspěvkové míře, tedy spočítat, jak vysoká by musela být, aby systém byl v rovnováze.

Obecně si vyjádříme výši příspěvkové míry do průběžného systému τ v závislosti na předpokládaném demografickém vývoji a na požadovaném náhradovém poměru. Náhradovým poměrem ρ zde budeme rozumět poměr mezi průměrnou mzdou w_t očištěnou o příspěvek do penzijního systému a průměrným vypláceným důchodem b_t . Je tedy

$$\rho_t = \frac{b_t}{(1 - \tau)w_t} \quad (1)$$

Výše tohoto náhradového poměru je určena především politicky a pro jednoduchost se budeme na ρ dívat jako na exogenně danou konstantní veličinu. Touto definicí náhradového poměru se naše analýza bude poněkud odlišovat od standardního postupu. Přesto se domnívám, že tato definice je korektnější. Společenská volba (i když nutně různě pokrivená) se totiž týká v konečném důsledku nikoliv poměru mezi důchodovou platbou a mzdovými náklady, ale spíše poměru mezi životní úrovní příjemců penzijních plateb a životní úrovní přispěvatelů do systému. Bylo by absurdní předpokládat, že by poměr mezi penzijní platbou a mzdovými náklady (neочиštěnými o příspěvek do systému) zůstal konstantní např. na úrovni 50 %, i kdyby demografická situace vedla ke zvýšení příspěvkové míry např. také až na 50 %. To by totiž znamenalo, že pracovník by po uhrazení povinného příspěvku do systému měl stejný příjem jako příjemce penzijních plateb. Naproti tomu zde zavedená definice náhradového poměru vede k tomu, že se zachovává poměr mezi penzijní platbou a mzdou po

uhrazení povinného příspěvku do systému, což považují za vhodnější předpoklad.

Příspěvkovou míru τ stanovíme tak, aby průběžný systém byl v rovnováze. K tomu samozřejmě musíme učinit předpoklady ohledně demografického vývoje. Soustředíme se nejprve na penzijní systém, který je z demografického hlediska tzv. zralý, to znamená, že se v něm nemění poměr mezi počtem příspěvčatelů do systému na jedné straně a počtem příjemců penzijních plateb na straně druhé. Speciálně budeme předpokládat, že populace narozená v nějakém konkrétním roce bude vždy o stejné procento vyšší (nebo nižší) než populace narozená v roce předchozím. Pokud tedy označíme L_0 počet lidí, kteří vstoupili jako příspěvčatelé do průběžného systému v roce 0, a L_t počet žijících lidí, kteří do něj vstoupili v roce 1, potom předpokládáme, že $L_t = (1 + n) L_0$. Tempo růstu n může být přitom i záporné. Celkovou populaci příspěvčatelů do systému a příjemců penzijních plateb v čase t dohromady označíme \bar{L}_t . Při spojitém uvažování ji můžeme zapsat následovně:

$$\bar{L}_t = \int_0^Z L_{t-v} dv \quad (2)$$

Zde jsme ještě označili Z jako typický věk úmrtí. Zdůrazněme, že nepracujeme se skutečným biologickým věkem, ale s „pracovním“ věkem, tj. s věkem měřeným od vstupu do systému. Podle předpokladu, že každý ročník se od předchozího početně liší vždy o stejné procento, platí $L_{t-v} = L_t e^{-nv}$, takže pro celkovou populaci máme po dosažení do (2)

$$\bar{L}_t = L_t \frac{1 - e^{-nZ}}{n} \quad (3)$$

Všimněme si, že celková populace roste také tempem n . Je totiž $\frac{\dot{\bar{L}}_t}{\bar{L}_t} = \frac{\dot{L}_t}{L_t}$ (viz (3)) a to je podle předpokladu rovno n .

Pro odhad příspěvkové míry do průběžného systému je ještě důležité načasování okamžiku odchodu do důchodu. Pracovní věk, ve kterém dojde k odchodu do důchodu, označíme jako R a v čase t tak platí, že do důchodu odcházejí lidé, kteří vstoupili do systému v roce $t - R$.

Počet příjemců důchodových plateb \bar{L}_t^B je tak roven $\bar{L}_t^B = \int_0^Z L_{t-v} dv$, zatímco počet příspěvčatelů do systému \bar{L}_t^A odpovídá $\bar{L}_t^A = \int_0^R L_{t-v} dv$. Analogicky jako v (3) můžeme počet příjemců, resp. příspěvčatelů do systému vyjádřit následovně:

$$\bar{L}_t^B = L_t \frac{e^{-nR} - e^{-nZ}}{n}, \text{ resp. } \bar{L}_t^A = L_t \frac{1 - e^{-nR}}{n} \quad (4)$$

Nyní již můžeme přistoupit k vyjádření příspěvkové míry nutné k tomu, aby byl průběžný systém v rovnováze. Rovnováha systému nastává tehdy, jestliže se v každém okamžiku příspěvky do systému z celkového objemu mezd rovnají výdajům na penzijní platby. Navíc je třeba uvážit i to, že ne všichni, kteří jsou v ekonomicky aktivním věku, do systému přispívají. Část praceschopného obyvatelstva je nezaměstnaná, část pečuje o dítě nebo z jiných důvodů do systému nepřispívá. Předpokládejme, že podíl těch, kteří nepřispívají do systému, na celkovém počtu lidí v ekonomicky aktivním věku je stabilní na úrovni δ . V každém okamžik tak do systému přispívá pouze $(1 - \delta)\bar{L}_t^A$. Podmínkou rovnováhy tedy je, aby

$$\tau w_t (1 - \delta) \bar{L}_t^A = b_t \bar{L}_t^B \quad (5)$$

Protože průměrnou penzijní platbu b_t lze zapsat s pomocí náhradového poměru jako $b_t = (1 - \tau)\rho w_t$, po dosažení (4) do (5) dostáváme

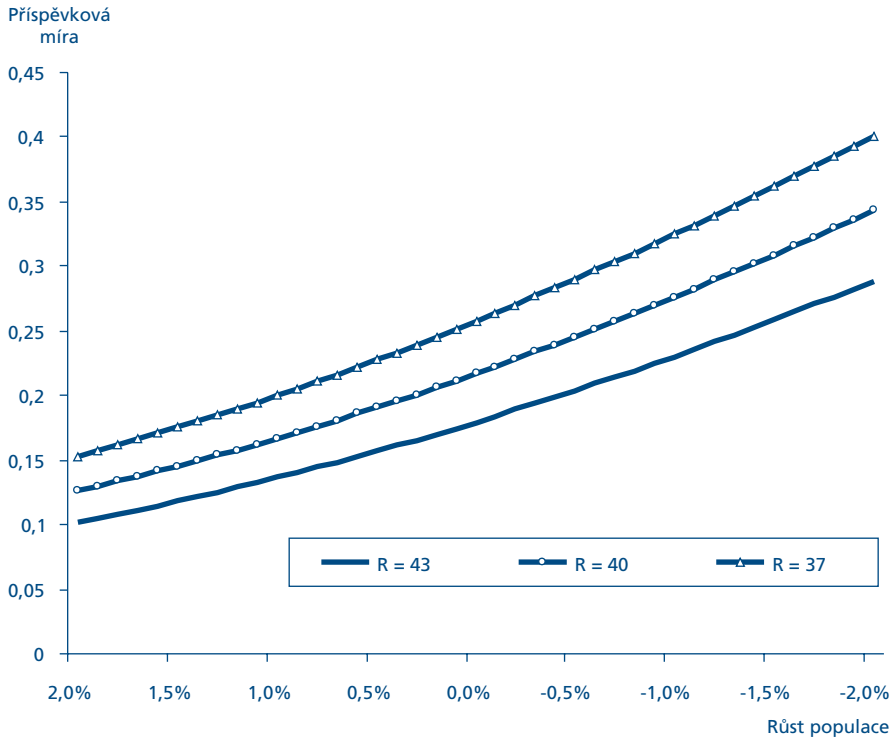
$$\tau = \rho \frac{(1 - \tau)}{(1 - \delta)} \cdot \frac{e^{-nR} - e^{-nZ}}{1 - e^{-nR}} \quad (6)$$

a po úpravách

$$\tau = \frac{1}{(1 - \delta)} \cdot \frac{\rho(e^{-nR} - e^{-nZ})}{1 - e^{-nR} + \rho(e^{-nR} - e^{-nZ})} \quad (7)$$

Všimněme si, že velikost příspěvkové míry nijak nezávisí na absolutní velikosti ani tempu růstu průměrné národní mzdy. To je dáno předpokladem o stabilním náhradovém poměru ρ , takže pokud rostou mzdy pomalu, rostou pomalu i důchody a naopak. Je samozřejmě otázkou, zdali reálné důchody v průběžném systému kopírují vývoj reálných mezd, ale lze to chápat jako poměrně realistické přiblížení.

Graf č. 1 » Závislost příspěvkové míry na tempu růstu populace



Zdroj: Výpočty autora

Invariance příspěvkové míry na tempo růstu mezd je naopak cizí fondovému systému, kterému se budeme věnovat později.

Jak je zřejmé ze (7), příspěvková míra je funkcí pěti proměnných: n , R , Z , δ , ρ . Čím vyšší je tempo růstu populace, tím je příspěvková míra nižší. Naopak čím delší je doba pobírání důchodu a čím vyšší je náhradový poměr, tím je samozřejmě potřebná příspěvková míra vyšší. Parciální derivace i elasticity příspěvkové míry na jednotlivé proměnné jsou složitými nelineárními funkcemi, a je proto vhodnější využít simulací příspěvkové míry podle (7) pro konkrétní hodnoty parametrů. Pro simulaci budeme počítat s hodnotou náhradového poměru ve dvou variantách: na úrovni 40 % a 50 %. Hodnota náhradového poměru kolem 40 % odpovídá zhruba současnému stavu v ČR.

Ve všech variantách budeme předpokládat očekávaný pracovní věk dožití ve výši 61 let, to znamená, že pokud se vstup do penzijního systému fakticky uskuteční v průměru ve 22 letech biologického věku, potom předpokládáme průměrný biologický věk dožití 83 let. Věk, ve kterém lidé budou vstupovat do pracovního procesu, bude ovlivněn především sklonem ke vzdělání v širokém slova smyslu. Předpoklad o věku dožití na úrovni 83 let je pochopitelně značně nejistý, protože závisí na prakticky nepredikovatelném vývoji specifických úmrtností v budoucnosti. Předpoklad splňuje alespoň intuitivní požadavek, že by očekávaný věk měl být delší než současný. Uvažovaný věk je obdobný jako u jiných autorů v ČR (Bezděk et al., Ježek). Simulace je navíc ohledně očekávaného věku dožití konzervativní i z hlediska toho, že zcela abstrahujeme od úmrtnosti v mezidobí mezi →

→ **Tabulka č. 1** » Rovnovážná příspěvková míra do průběžného systému v závislosti na vybraných parametrech (v %)

Náhradový poměr	Počet odpracovaných let	Tempo růstu populace					
		1 %	0,5 %	0 %	-0,5 %	-1 %	-1,5 %
$\rho = 40 \%$	R = 37	20,0	22,8	25,8	29,0	32,5	36,1
	R = 40	16,6	19,1	21,8	24,5	27,6	30,9
	R = 43	13,6	15,8	17,9	20,4	23,0	25,9
$\rho = 50 \%$	R = 37	24,0	27,3	30,6	34,3	38,1	42,1
	R = 40	20,1	23,0	26,0	29,3	32,8	36,4
	R = 43	16,6	19,0	21,6	24,5	27,5	30,8

Zdroj: Výpočty autora

nástupem do zaměstnání a nástupem do starobního důchodu. Variantně budeme uvažovat veličinu, která je ovlivnitelná hospodářskou politikou, tedy okamžik odchodu do důchodu. Zvážíme varianty 37, 40 a 43 let pracovního věku, čemuž opět při předpokladu, že nástupní biologický věk bude 22 let, odpovídá biologický věk odchodu do důchodu 59, 62, resp. 65 let.

Podíl práceschopného obyvatelstva, které nepřispívá do systému z důvodu nezaměstnanosti, péče o dítě apod., budeme předpokládat na konstantní úrovni ve výši $\delta = 0,2$.

Příspěvkovou míru budeme simulovat jako funkci tempa růstu populace. Graf 1 znázorňuje simulovanou příspěvkovou míru pro náhradový poměr ve výši 40 %.

V tabulce 1 jsou uvedeny příspěvkové míry nutné k rovnováze pro vybrané hodnoty tempa růstu populace. Jak je zřejmé z grafu 1 i tabulky 1, skutečně zásadní vliv na příspěvkovou míru má změna pracovního věku, ve kterém pracovníci odcházejí do starobního důchodu. Prodloužením věku odchodu do důchodu dojde k rozšíření počtu přispěvatelů a ještě výrazněji ke snížení počtu příjemců. Vztah je samozřejmě nelineární a je funkcí populačního růstu. Nicméně jako hrubé přiblížení lze říci, že v naší simulaci vede zvýšení věku odchodu do důchodu o 1 rok k poklesu příspěvkové míry zhruba o 1 procentní bod. Není proto překvapivé, že parametrické reformy průběžného

systému se často soustřeďují právě na tento parametr.

Podívejme se podrobněji na variantu, která předpokládá odchod do důchodu po 43 odpracovaných letech, tj. zhruba ve věku 65 let a vycházejme z předpokladu, že náhradový poměr bude zachován na úrovni 40 % (což je úroveň odpovídající přibližně současnému stavu v ČR). Změna tempa růstu populace o jeden procentní bod v takovém případě vede ke změně v příspěvkové míře přibližně o 4 procentní body. Pokud bychom považovali pokles populace o 1 % ročně za realistický demografický scénář, bylo by nutné nastavit příspěvkovou míru na úroveň zhruba 23,0 % (viz tabulka 1). Pro srovnání: současná příspěvková míra v ČR je kolem 20 %. Příspěvkovou míru a stejně tak i náhradový poměr totiž odvozuje nikoliv od hrubé mzdy, ale od kompenzací na zaměstnance.¹

Výše zmíněný populační pokles o 1 % ročně se jeví jako relativně pesimistická předpověď. Fakticky se tím předpokládá, že česká populace klesne ve stoletém horizontu z 10,2 milionu na zhruba 3,8 milionu obyvatel. Jak je zřejmé z tohoto příkladu, průběžné penzijní systémy lze v demograficky zralých populacích udržet realistickou parametrickou reformou i při poměrně rychlé populační implozi. Současný problém průběžných penzijních systémů však spočívá mimo jiné i v tom, že populace nejsou tzv. demogra-

¹ Kompenzace na zaměstnance odpovídají v ČR zhruba 140 % hrubé mzdy a příspěvková míra v součtu pro zaměstnance a zaměstnavatele je 28 % z hrubé mzdy. Nižší pojistné relativně k příjmu odvádějí osoby samostatně výdělečně činné, jejich příspěvková míra je tak v průměru nižší.

ficky zralé a dochází k dlouhodobým fluktuacím v poměru mezi počtem příjemců a příspěvratelů do systému.

Předchozí analýzu jsme provedli za předpokladu, že se nacházíme v demograficky zralé populaci. Pokud však poměr mezi počtem příjemců a příspěvratelů do systému fluktuuje, nemusí být průběžný systém v rovnováze, ani když celková populace skutečně klesá předpokládaným tempem a zároveň je příspěvková míra na „dlouhodobě“ udržitelné úrovni. Systém je v každý okamžik v rovnováze pouze tehdy, jestliže je poměr mezi příjemci a příspěvrateli na určité, jednoznačně dané úrovni. Označme τ^* příspěvkovou míru, která je podle (7) „dlouhodobě“ udržitelná pro dané tempo růstu populace a požadovaný náhradový poměr ρ . Stanovíme nyní, jaký musí být poměr mezi počtem příjemců penzijních plateb \bar{L}^B a počtem příspěvratelů \bar{L}^A , aby systém byl při τ^* v rovnováze. V rovnováze musí být přijaté příspěvky shodné se sumou vyplacených penzijních plateb:²

$$\tau^*(1-\delta)w_i\bar{L}_i^A = (1-\tau^*)\rho w_i\bar{L}_i^B \quad (8)$$

To implikuje jednoznačně určený rovnovážný poměr mezi počtem příjemců a počtem práceschopného obyvatelstva, který označíme λ^* . Platí, že

$$\lambda^* = \frac{(1-\delta)\tau^*}{(1-\tau^*)\rho} \quad (9)$$

Pokud je skutečný poměr \bar{L}^B / \bar{L}^A větší než λ^* , znamená to, že počet příjemců relativně k příspěvratelům je při dané příspěvkové míře příliš velký a průběžný systém generuje deficit. Pokud je skutečný poměr menší než λ^* , je tomu naopak. Fluktuace ve vývoji skutečného \bar{L}^B / \bar{L}^A tak vedou ke střídavým deficitům a přebytkům.

V této souvislosti je třeba zmínit, že myšlenka možného střídání přebytků/deficitů průběžného systému ho sice činí teoreticky přitažlivým konceptem, z praktického hlediska je tento aspekt jeho slabým místem. Přitažlivým konceptem je proto, že díky vzá-

jemné eliminaci přebytků a deficitů systému je průběžný systém udržitelný i při relativně velmi nepříznivém demografickém vývoji, a to s příspěvkovou mírou, která není o mnoho vyšší než např. současná v ČR. Z praktického hlediska se jedná o slabé místo, protože předpoklad, že přebytky systému budou dlouhodobě udržitelné, je poměrně silný. Podobně jako fiskální stabilizační politika keynesiánského typu obvykle v praxi trpí asymetrií (v období konjunktury nevznikají dostatečné přebytky, které by eliminovaly minulé deficity), je pravděpodobné, že stejným typem asymetrie bude trpět i průběžný systém. Je to pravděpodobné i s ohledem na to, že případné přebytky systému by měly mnohem dlouhodobější charakter než potenciální fiskální přebytky v průběhu ekonomického cyklu, protože demografické změny probíhají mnohem pomaleji. O to větší by byla politická motivace příspěvkovou míru generující dočasný přebytek snížit nebo nějakým způsobem použít přebytek na jiné účely. Zdali by k takovému vývoji došlo, záleží samozřejmě na institucionálním uspořádání, ale při srovnání obou typů penzijních systémů se tato eventualita musí vzít rovněž v úvahu.

2. Fondový penzijní systém

Nyní zaměříme pozornost na čistě fondový penzijní systém. Podobně jako v případě průběžného systému odvodíme nejprve obecně příspěvkovou míru do systému a později se budeme věnovat některým specifickým otázkám spojeným s fondovým systémem v konvergující ekonomice.

Zachováme značení z předchozí části, jen s tím rozdílem, že b_i nyní nebude značit penzijní platbu z průběžného, ale z fondového systému. Navíc označíme g jako tempo růstu průměrné reálné mzdy a r bude značit reálnou výnosovou míru, jakou dosahují penzijní fondy z akumulovaných prostředků. Základem pro výpočet příspěvkové míry je rovnost mezi hodnotou prostředků, které účastník systému naakumuluje k okamžiku přiznání důchodu, a hodnotou

² Připomeňme, že náhradový poměr jsme definovali jako poměr mezi penzijní platbou a mzdovými náklady očištěnými o příspěvek do penzijního systému.

budoucích důchodových plateb diskontovaných k tomuto okamžiku.

Vzhledem k tomu, že akumulace prostředků na individuálním účtě se odehrává v závislosti na vývoji skutečné individuální mzdy a nikoliv nějaké průměrné mzdy, bylo by vhodné pro determinaci příspěvkové míry počítat i se změnou individuální mzdy během kariéry vzhledem k národnímu průměru. *Individuální mzdy totiž v průměru rostou obvykle rychleji než národní průměr, protože v mnoha odvětvích dochází ke zvyšování mezd na základě seniority. Tato skutečnost je pro fondový systém nepřítznivá.* Znamená totiž, že individuální mzda roste v průměru rychleji než průměrná národní mzda, a čím rychlejší je růst mezd, tím vyšší, ceteris paribus, musí být příspěvková míra (jak ukážeme dále). Protože průběh zvyšování mezd v závislosti na zvyšování věku není dostatečně známý, budeme od tohoto efektu při kvantitativním odhadu odhlížet (do své analýzy ho zařadil např. Ježek 2003, Kubíček 2004). Musíme však mít na paměti, že odhadnuté příspěvkové míry budou z tohoto důvodu spíše podhodnocené.

Pro jednoduchost předpokládáme, že tempo růstu průměrné reálné národní mzdy je konstantní. V roce t tak bude průměrná reálná národní mzda w_t dosahovat $w_0 e^{gt}$, kde w_0 je mzda v nějakém výchozím období. Individuální příspěvek v roce t tedy můžeme zapsat jako $\tau w_0 e^{gt}$. Tyto úspory se k okamžiku nástupu do důchodu zhodnotí o kapitálový výnos, přičemž budeme prozatím předpokládat, že roční reálný výnos z aktiv zůstává stále stejný na úrovni r . Úspory učiněné v roce t se tak do okamžiku R (konec pracovní kariéry) zvýší na $\tau w_0 e^{gt} e^{(R-t)r}$. Celková hodnota úspor k okamžiku odchodu do penze tak je rovna

$$\tau w_0 \int_0^R e^{gt} e^{(R-t)r} dt \quad (10)$$

Naproti tomu tok penzijních plateb musíme diskontovat k okamžiku R a hodnota tohoto toku tak je

$$\int_R^Z b_t e^{-(t-R)r} dt = (1-\tau) p w_0 \int_R^Z e^{gt} e^{-(t-R)r} dt \quad (11)$$

V případě fondového systému je realistické zařadit do modelových úvah i administrativní a další náklady spojené s fungováním systému. Jak ukazují mnohé studie, administrativní a jiné náklady spojené s privátním fondovým systémem jsou mnohonásobně vyšší než náklady systému průběžného.³ Je to způsobeno vysokými náklady na marketing, monopolistickou konkurencí mezi fondy, nedokonalostmi na trhu anuit a dalšími vlivy. Předpokládejme, že tyto a další (např. administrativní) náklady představují nějaké procento c z celkových naspořených prostředků.

Mezi hodnotou penzijních úspor (snížených o administrativní a jiné náklady) a hodnotou penzijních plateb diskontovaných k okamžiku odchodu do důchodu musí být rovnost:

$$(1-c)\tau \int_0^R e^{(g-r)t} dt = (1-\tau)p \int_R^Z e^{(g-r)t} dt \quad (12)$$

Po úpravě a vyřešení integrálů dostáváme pro příspěvkovou míru

$$\tau = \frac{(1-\tau)p}{(1-c)} \frac{e^{(g-r)R} - e^{(g-r)Z}}{1 - e^{(g-r)R}} \quad (13)$$

I ve fondovém systému je třeba brát v potaz, že pracovník určitou část svého pracovního věku nepracuje, ať již z důvodu nezaměstnanosti, péče o dítě nebo z důvodů jiných, a že po tuto dobu neakumuluje důchodové úspory. Na rozdíl od systému průběžného však ve fondovém systému závisí také na tom, ve které fázi pracovní kariéry k přerušení spoření dochází. Výpadek v penzijních úsporách v pozdní fázi kariéry znamená výpadek z toku relativně vysokého důchodu, zatímco výpadek v rané fázi (např. péče o dítě) má za následek ztrátu především kapitálového výnosu, který z uspořených prostředků mohl být získán. Obvyklým a v jistém smyslu minimálním požadavkem (viz dále) na míru výnosu je, aby byla vyšší než tempo růstu průměrných mezd g . V takovém případě úspory učiněné na začátku kariéry jsou z hlediska celkových úspor kvantitativně důležitější než úspory učiněné v závěru kariéry. Předpokládáme tím totiž, že kapitálový výnos je tak velký, že i relativně

³ Viz např. James et al. (2001), Murthi et al. (2001).

malé úspory učiněné v době, kdy měl účastník nízké mzdy, se zhodnotí natolik, že jsou větší než úspory učiněné z velkého příjmu v závěru kariéry. Apriori však nevíme, v jaké fázi kariéry může dojít k výpadkům v penzijním spoření. Pro jednoduchost předpokládejme, že výpadek nastává v každém roce pracovní kariéry se stejnou pravděpodobností. Úspory za každý rok tak snížíme vždy o stejné procento, konkrétně o takové procento, které odpovídá poměru mezi dobou, kdy účastník nespoří, a celkovou délkou pracovní kariéry. Tímto postupem získáváme stejnou úpravu příspěvkové míry jako v systému průběžném. Zatímco v průběžném systému jsme předpokládali, že část δ z praceschopné populace do systému nepřispívá, ve fondovém systému budeme předpokládat, že účastník část δ každého roku nespoří. Ve zbylé části roku proto musí být příspěvková míra vyšší, aby se vykompenzovalo období, ve kterém k úsporám nedocházelo. Celkově po zařazení δ do (13) a po úpravách dostáváme pro příspěvkovou míru

$$\tau = (1 - \tau)\rho \frac{1}{(1 - c)(1 - \delta)} \frac{e^{(g-r)R} - e^{(g-r)Z}}{1 - e^{(g-r)R}} \quad (14)$$

a po úpravě tedy

$$\tau = \frac{\rho(e^{(g-r)R} - e^{(g-r)Z})}{(1 - c)(1 - \delta)(1 - e^{(g-r)R}) + \rho(e^{(g-r)R} - e^{(g-r)Z})} \quad (15)$$

Podle (15) nejprve provedeme odhad příspěvkové míry při „konvenčních“ hodnotách parametrů a později budeme podrobněji diskutovat možné hodnoty parametrů pro ČR. Délku pracovní kariéry ponecháme na úrovni 43 let a podobně i očekávaný věk dožití ponecháme na úrovni 83 let (při předpokladu nástupu kariéry v průměru ve 22 letech). Parametr δ budeme opět uvažovat ve výši 0,2 a náklady systému c na úrovni přibližně 25 %. Konvenčnost odhadu však spočívá především ve zvolených hodnotách tempa růstu mezd a reálné výnosové míry. Budeme předpokládat průměrné tempo růstu reálných mezd na úrovni 1,5 % ročně a reálnou výnosovou míru na úrovni 5 % ročně. Tento jednoduchý odhad vede k příspěvkové míře τ pouze 8,2 % při náhradovém poměru $\rho = 40$ %, resp. $\tau = 10$ % při náhradovém poměru

$\rho = 50$ %. To je výrazně méně než příspěvková míra v průběžném systému při jakémkoliv realistickém tempu růstu populace (viz údaje v tabulce 1). Musíme zde však upozornit, že výše uvedené „konvenční“ hodnoty pro tempo růstu mezd a pro míru reálného výnosu vedou k příliš optimistickému odhadu. V české ekonomice existují důvody, proč růst reálných mezd bude zřejmě vyšší a výnos bude naopak nižší. Těmto důvodům se budeme věnovat podrobněji, ale nejprve se podívejme, za jaké podmínky bude ve fondovém systému příspěvková míra nižší než v systému průběžném.

Odhadovaná příspěvková míra ve fondovém systému je velmi citlivá na hodnotu parametrů a nelze proto říci, že by fondový systém vždy vedl k nižší příspěvkové míře. Připomeňme, že pro τ v průběžném systému platí

$$\tau = \rho \frac{(1 - \tau) e^{-nR} - e^{-nZ}}{(1 - \delta) 1 - e^{-nR}} \quad (6)$$

Nyní na okamžik abstrahujme od administrativních nákladů. Ze srovnání příspěvkové míry do fondového systému bez administrativních nákladů a vztahu pro příspěvkovou míru do průběžného systému je patrné, že oba systémy vedou ke stejným příspěvkovým mírám právě tehdy, když platí:

$$-n = (g - r) \text{ neboli } r = n + g \quad (16)$$

Tedy rovnost nastává tehdy, když se průměrný reálný výnos rovná součtu tempa růstu populace a tempa růstu průměrných mezd. Toto je známé Aaronovo pravidlo, které lze považovat za onen výše zmiňovaný minimální požadavek na míru výnosu: *pokud je míra výnosu menší než $n+g$, potom průběžný systém představuje oproti fondovému paretovské zlepšení. Při zahrnutí anuitních a administrativních nákladů je požadavek na míru reálného výnosu ve fondovém systému ještě tvrdší.*

3. Růst mezd v ČR a míra reálného výnosu v ČR

Z Aaronova pravidla i z (15) je patrné, že čím rychlejší je růst mezd, tím musí být příspěvková míra do fondového systému vyšší, protože s růstem mezd dochá-

zí podle předpokladu i k růstu penzijních plateb. Průběžný systém je naproti tomu proti růstu průměrných mezd imunní, právě proto, že zdrojem penzijních plateb jsou aktuální mzdy. Zvolená hodnota 1,5 % odpovídá obvyklé hodnotě dlouhodobého růstu produktivity práce ve vyspělých ekonomikách. Česká republika je však konvergující ekonomika a tempo růstu mezd zde bude pravděpodobně vyšší alespoň po dobu konvergence. Východiskem pro odhad tempa růstu mezd je tempo růstu produktivity práce. Ta podle růstové teorie konverguje tím rychleji, čím je ekonomika vzdálenější od svého stálého stavu. Konkrétně mezera mezi konvergující ekonomikou a tzv. stálým stavem by se měla podle neoklasické teorie snižovat konstantním tempem.

Odhadněme průměrné tempo růstu produktivity v ČR za předpokladu, že by se mezera v produktivitě snižovala o 2,5 % ročně. Pokud vezmeme za výchozí poměr produktivity ČR k produktivitě v jejím stálém stavu zhruba 55 % a předpokládaná délka pracovní kariéry bude 43 let, sníží se mezera produktivity během této doby z 45 procentních bodů na 16. To znamená, že díky konvergenci se produktivita bude zvyšovat v průměru o 1 % ročně. K tomuto tempu je nutné ještě přičíst tempo růstu produktivity, ke kterému dochází v ekonomice ve stálém stavu. Připočteme-li toto tempo růstu produktivity ve vyspělých ekonomikách ve stálém stavu na úrovni 1,5 %, dostáváme odhad průměrného tempa růstu produktivity v ČR ve výši 2,5 %. To je podobné tempo, jaké použil pro simulace Bězděk et al. (2003); Ježek (2003) používá průměrné tempo 3 %.

Kromě uvedeného konvergenčního procesu by tempo růstu reálných mezd mohlo být urychleno i růstem podílu práce na produktu. V ČR je totiž podíl práce na HDP nižší, než je obvyklé ve všech průmyslově vyspělých zemích. Lze očekávat, že i v tomto ukazateli nastane postupná konvergence. Dalším možným důvodem, proč reálné mzdy mohou dlouhodobě růst rychleji než produktivita práce, je pozitivní vývoj směnných relací. Jestliže dlouhodobě dochází k rychlejšímu růstu cen exportů než cen importů, představuje to pro ekonomiku dodatečné zdroje, které jsou zčásti nasměrovány do růstu reálných mezd. Celkově se domnívám, že hodnota 3,5 % pro

průměrné tempo růstu průměrné mzdy je spíše horní hranicí, která bere v úvahu jak růst podílu práce na přidané hodnotě, tak určité zlepšování směnných relací.

Výše penzijních úspor je vysoce citlivá na reálnou míru výnosu, která je v průběhu spoření dosahována. V *konvergující ekonomice, jakou česká ekonomika je, existuje závažný důvod, proč může být míra reálného výnosu nižší, než je obvyklé v ekonomice ve stálém stavu. Tímto důvodem je konvergence domácí cenové hladiny k úrovni obvyklé v ekonomice ve stálém stavu.* Je empiricky potvrzenou pravidelností, že v ekonomikách s relativně nízkou úrovní důchodu na pracovníka je i nižší nominální cenová hladina. Reálná konvergence však vede i ke konvergenci nominální, která se manifestuje tak, že inflace je v konvergující ekonomice vyšší než v ekonomice ve stálém stavu. To platí i v kontextu budoucí měnové unie a je třeba počítat s tím, že i když ČR bude součástí eurozóny, česká inflace bude systematicky vyšší než inflace v původních zemích EMU. Při kvantitativním odhadu příspěvkové míry proto budeme postupovat tak, že od míry reálného výnosu obvyklé ve stálém stavu odečteme odhad výše inflačního diferenciálu mezi českou ekonomikou a původní eurozónou.

Míra výnosu nejčastěji využívaná pro simulace (a tedy míra, kterou zde budeme považovat za obvyklou) se však pohybuje v rozmezí 4–6 % ročně. S výnosem v tomto rozmezí pracují v základních scénářích Bezděk (2000), Kreidl (1998), Ježek (2003), Feldstein (1997), jako realistický ho zmiňují např. Hemming (1998), Börsch-Supan, Reil-Held (1997). Obvykle je v simulacích používána míra reálného výnosu 5 % ročně. Pro českou ekonomiku však musíme tuto 5% míru výnosu snížit. Česká cenová hladina bude i po vstupu do měnové unie výrazně nižší než cenová hladina v rámci celé měnové unie. Postupně však bude konvergovat k úrovni celoevropské. Konvergence cenové hladiny se bude odehrávat především díky tzv. Balassovu-Samuelsonovu efektu, který se však sám odvíjí od konvergence reálné. I když z teorie to přímo neplyne, empirie naznačuje, že konvergence cenové hladiny přibližně odpovídá konvergenci reálné. Výše jsme odhadli, že reálný růst v ČR bude v následujících zhruba 40 letech přibližně o jeden procentní bod

Tabulka č. 2 » Rovnovážná příspěvková míra do fondového systému v závislosti na vybraných parametrech (v %)

Náhradový poměr	Počet odpracovaných let	Tempo růstu reálných mezd					
		1,5 %	2,5 %	3,5 %	1,5 %	2,5 %	3,5 %
		Reálný výnos ve stálém stavu: 3 %			Reálný výnos ve stálém stavu: 5 %		
$\rho = 40 \%$	R = 37	27,1	33,5	40,4	16,5	21,4	27,1
	R = 40	21,5	27,1	33,2	13,7	18,0	23,1
	R = 43	19,3	24,5	30,3	11,1	14,8	19,3
$\rho = 50 \%$	R = 37	31,7	38,6	45,9	19,8	25,4	31,7
	R = 40	27,3	33,5	40,0	16,5	21,5	27,3
	R = 43	23,0	28,5	34,5	13,5	17,9	23,0

Zdroj: Výpočty autora

vyšší než v západoevropské části unie. Tomu přibližně odpovídá 1% inflační diferenciál v ČR. Jestliže bude ale inflace v ČR o 1% vyšší, musíme odhad reálného úrokového výnosu v ČR o jeden procentní bod snížit.

Nyní můžeme již provést kvantitativní odhady příspěvkové míry do fondového systému na základě výše provedených odhadů tempa růstu reálných mezd a inflačního diferenciálu. V tabulce 2 jsou uvedeny odhady příspěvkových měr odvozených na základě (16) opět pro různě dlouhou dobu přispívání do systému. Ve všech variantách předpokládáme inflační diferenciál ve výši 1% (viz výše) a reálnou míru výnosu dosahovanou ve stálém stavu variantně uvažujeme na úrovni 3%, resp. 5% (tuto reálnou míru výnosu následně snižujeme o výše zmíněný inflační diferenciál).

Jak je z tabulky 2 patrné, příspěvková míra kritickým způsobem závisí na výši reálného výnosu. Jestliže budeme považovat 2,5% tempo růstu reálných mezd za nejrealističtější scénář (viz výše) a kdyby reálná výnosová míra byla ve stálém stavu pouze 3%, musela by příspěvková míra do fondového systému být při 43leté pracovní kariéře zhruba stejná jako do systému průběžného při populačním poklesu o 1% ročně. Pouze kdyby reálná výnosová míra přesahovala zmiňovaná 3%, byly by příspěvkové míry nutné k dosažení daného náhradového poměru nižší než v systému průběžném.

Dosavadní vývoj reálné výnosové míry v systému tzv. penzijního připojištění a vývoj reálných mezd by

byl pro fondový systém extrémně nepříznivý. Pro zajímavost lze uvést, že kdyby reálná výnosová míra dosahovala nadále hodnoty kolem 0% (viz Ježek 2004) a kdyby reálná mzda rostla nadále tempem 4%, potom i při 43leté pracovní kariéře by byla zapotřebí příspěvková míra více než 46%! Nutno však upozornit, že minulé hodnoty naprosto nejsou realistickými předpověďmi budoucího vývoje.

4. Je přechod od průběžného na fondový systém zbytečný?

Výše jsme ukázali, že fondový systém není vždy výhodnější než průběžný především s ohledem na Aaronovo pravidlo. I když v ČR mohou v současnosti převažovat faktory, které způsobují, že toto pravidlo naplněno není (a je to o to více pravděpodobné, že i v nedávné minulosti tyto faktory převažovaly), v dlouhodobém horizontu nejspíše Aaronovo pravidlo bude splněno a reálný výnos bude vyšší než tempo růstu celkových mzdových prostředků. To znamená, že k tomu, aby bylo dosaženo stejného náhradového poměru, bude ve fondovém systému dostačující přispívat menší část důchodu než v systému průběžném (viz srovnání tabulek 1 a 2 pro 5% reálnou výnosovou míru). Díky tomu se fondový systém může na první pohled jevit jako spásné řešení nepříznivého demografického vývoje a naopak průběžný systém prima facie vypadá jako inherentně neefektivní. To je však mylný mýtus vzniklý tím, že srovnáváme systémy →

izolovaně bez toho, abychom brali v potaz přechod mezi nimi.

Podle některých ekonomů totiž ve skutečnosti platí, že přechodem z průběžného na fondový penzijní systém se nezíská vůbec nic (viz zejména Sinn 2000, Geanakoplos 1998). Tento na první pohled překvapivý argument lze nejspíše objasnit na následujícím příkladu.

Uvažme, že rovnovážná příspěvková míra do průběžného systému τ^{PAYG} je vyšší než příspěvková míra do systému fondového τ^{FF} , která by vedla ke stejnému náhradovému poměru. Předpokládejme, že dojde k okamžitému přepnutí z průběžného na fondový systém. To znamená, že se začnou akumulovat prostředky v soukromých penzijních fondech a veřejný průběžný systém (který je bez příjmů) se okamžitě propadne do hlubokého deficitu. Předpokládáme totiž, že nároky na platby z průběžného systému kvůli zrušení příspěvků do systému nezaniknou. Platby důchodů z průběžného systému dosahují v tomto okamžiku $\tau^{PAYG} w_t \bar{L}_t^A (1 - \delta)$, protože τ^{PAYG} byla stanovena tak, aby systém byl v rovnováze. Okamžitým přepnutím na fondový systém tak vzniká deficit průběžného systému o stejné výši. Naopak soukromé fondy akumulují $\tau^{FF} w_t \bar{L}_t^A$.

Kvůli tomu, že příspěvková míra je ve fondovém systému nižší než v systému průběžném, jsou akumulované prostředky do soukromých fondů nižší než deficit průběžného systému. Předpokládejme speciálně, že vláda uvalí na mzdy dodatečnou „daň solidarity“, jejíž míra τ^S bude shodná s rozdílem mezi příspěvkovou mírou do průběžného a příspěvkovou mírou do fondového systému, tj. $\tau^S = \tau^{PAYG} - \tau^{FF}$. Touto daňí solidarity bude vláda hradit část deficitu průběžného systému, konkrétně

$$\tau^S w_t \bar{L}_t^A (1 - \delta) = (\tau^{PAYG} - \tau^{FF}) w_t \bar{L}_t^A (1 - \delta) \quad (17)$$

Zbylou část deficitu průběžného systému, tj. $\tau^{FF} w_t \bar{L}_t^A (1 - \delta)$, bude vláda hradit emisí obligací. V našem příkladu zjednodušeně předpokládejme, že celou tuto emisí koupí soukromé penzijní fondy. Penzijní fondy totiž akumulují příspěvky právě ve výši, v jaké vláda vydává obligace. Za těchto speciálních předpokladů je výnos penzijních fondů shodný s vý-

nosem z vládních obligací. Účastníci sice přispívají do fondového systému méně, ale díky „daňí solidarity“ na tom nejsou o nic lépe.

S tím, jak se dříve či později z demografických důvodů začnou snižovat výplaty z průběžného systému, tak tím větší část těchto výdajů „daň solidarity“ pokryje a postupně bude dokonce „daň solidarity“ přinášet větší příjmy, než jaké budou výdaje na výplatu nároků z průběžného systému. Přesto daň solidarity nebude možné snížit ani zrušit, protože bude pokrývat splácení jistiny a především úroků z hlubokého deficitu vzniklého krátce po přechodu na fondový způsob financování. Celkový výsledek tak je, že pracovníci sice mají permanentně nižší příspěvkovou míru do soukromých fondů, ale zato mají permanentně vyšší daň o „daň solidarity“. V součtu se tak jejich disponibilní důchod v důsledku změny financování nezmění.

Pochopitelně se jednalo pouze o zjednodušený příklad. Uvedená „daň solidarity“ by nemusela být uvalena jako dodatečná rovná daň z mezd, ale mohla by podléhat daňové progresi nebo by mohla být uvalena částečně na spotřebu nebo na kapitál. V takovém případě by již změna způsobu financování měla dopad na kapitálovou zásobu a produkt, ale nelze a priori říci jakým směrem. Zvláštní prověření by si zasloužilo odbourání předpokladu, že penzijní fondy investují pouze do relativně málo výnosného vládního dluhu.

5. Závěr

Všechny predikce naznačují, že reforma penzijního systému v ČR je nevyhnutelná, protože stávající nastavení není udržitelné (viz např. analýza MPSV 2003). Otázkou však zůstává, jakého typu reforma bude. Reformy penzijních systémů si totiž můžeme rozdělit do dvou typů: reformy samotného způsobu financování na jedné straně a reformy parametrické a reformy redistribučních důsledků systému na straně druhé. Reformy redistribučních důsledků se týkají zejména takových úprav nastavení systému, které ovlivní jednotlivé skupiny, ale neovlivní reprezentativního (průměrného) účastníka penzijních systémů (např. různým způsobem ovlivňují přerozdělení

mezi vysoko- a nízkopříjmovými účastníky, mezi muži a ženami apod.). Tento typ reformy tak může odrážet posuny ve společenské ochotě k přerozdělování, nemohou však vyřešit udržitelnost systému. Parametrické reformy toto učinit již mohou. Parametrickou reformou je průběžný systém udržitelný i při velmi nepříznivém demografickém vývoji, otázkou však je, zdali udržitelné parametry budou společensky přijatelné a zdali změnou způsobu financování by nebylo možné dosáhnout parametrů společensky přijatelnějších.

Obecně lze říci, že zatímco fondový systém je vystaven značnému riziku tržnímu (ohledně vývoje reálných výnosů a jejich variability), systém průběžný je vystaven značnému riziku politickému (tendence vybočit z udržitelné trajektorie, kdykoliv systém generuje dočasné přebytky).

Simulace příspěvkové míry překvapivě ukázaly, že při parametrické reformě, při které by se odchod do důchodu prodloužil na 65 let a doba pobírání penze by činila v průměru 18 let, by byl PAYG dlouhodobě udržitelný při příspěvkové míře kolem 23 % i při značně nepříznivém demografickém vývoji. Při srovnání se současnou příspěvkovou mírou (20 %) je však třeba mít na paměti, že současný systém pokrývá i jiné než pouze starobní penze (např. invalidní, vdovské, sirotčí důchody) a není tak srovnatelný. Udržitelnost průběžného systému je ale do značné míry závislá na tom, že jeho dočasné přebytky nebudou použity pro jiné účely. Z praktického hlediska je to velmi slabé místo PAYG systémů a vystavuje je to politickému riziku.

Příspěvkové míry do fondového penzijního systému by pravděpodobně mohly být nižší k dosažení stejného náhradového poměru. V české ekonomice (a podobně i v jiných konvergujících ekonomikách) však působí vlivy, které příspěvkovou míru do fondového systému do určité míry zvyšují ve srovnání s ekonomikou ve stálém stavu. Těmito vlivy jsou vyšší tempo růstu reálných mezd a inflační diferencíál, který zřejmě bude snižovat reálnou míru výnosu z naspořených prostředků. Tyto vlivy byly v minulos-

ti (a pravděpodobně i v současnosti) poměrně významné, dokonce vedly k tomu, že nebylo naplněno ani tzv. Aaronovo pravidlo jakožto minimální požadavek na fondový penzijní systém. Tyto faktory však postupně odezní s tím, jak pokročí proces reálné i nominální konvergence. To umožní, aby příspěvkové míry do penzijního systému byly nižší. Přesto na makroekonomické úrovni nelze očekávat, že nahrazení udržitelného průběžně financovaného systému systémem fondovým něco uspoří. To je způsobeno tím, že i když budou příspěvky do průběžného systé-

mu zrušeny, je třeba respektovat jeho závazky. Nelze a priori říci, že přechod od udržitelného průběžného systému k udržitelnému fondovému způsobu vede ke zvýšení např. důchodu nebo kapitálové zásoby.

Celkově podstatnou roli při rozhodování o volbě penzijního systému musí mít úvahy o institucionálním zabezpečení (např. o oddělení důchodových prostředků od státního rozpočtu apod.). Obecně lze říci, že zatímco fondový systém je vystaven značnému riziku tržnímu (ohledně vývoje reálných výnosů a jejich variability), systém průběžný je vystaven značnému riziku politickému (tendence vybočit z udržitelné trajektorie, kdykoliv systém generuje dočasné přebytky). Otázky spojené s mírou intragenerační redistribuce (redistribuce od bohatých k chudým, od mužů k ženám apod.) nejsou přímo determinovány způsobem financování, i když je pravděpodobné, že průběžné systémy mají k redistribuci větší sklon.

LITERATURA

1. Bezděk, V., Dybczak, K., Krejdl, A. (2003): *Fiscal Implications of Population Aging*. Finance a úvěr, vol. 53, 2003, no. 11–12, s. 562–591.
2. Bezděk, V. (2000): *Penzijní systémy obecně i v kontextu České republiky: Současný stav a potřeba reform*. Praha, ČNB, výzkumná práce, 2000, č. 25.
3. Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. (1997): *Retirement Income: Level, Risk, And Substitution among Income Components*. OECD, Working Paper AWP 3.7 (Aging Working Paper).
4. Feldstein, M. (1997): *Transition to A Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*. Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, Working Paper, 1997, no. 6149.
5. Geanakoplos, J., Mitchell, O. S., Zeldes, S. P. (1998): *Would A Privatized Social Security System Really Pay A Higher Rate of Return?* Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1998, Working Paper no. 6713.
6. Hemming, R. (1998): *Should Public Pensions be Funded?* Washington, D. C., IMF, Working Paper, 1998, WP/98/35.
7. Ježek, M. (2003): *A Microanalysis of Pension Reform: to Switch or Not to Switch in the Czech Republic?* Finance a úvěr, vol. 53, 2003, no. 10–12, s. 510–538.
8. Ježek, M. (2004): *Czech Pension Funds in an International Context - Prospects and Challenges*. IE FSV, Univerzita Karlova.
9. James, E., Smallhout, J., Vittas, D. (2001): *Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective*. In: Holzman, Stiglitz (eds.): *New Ideas About Old Age Security*, World Bank, s. 254–307.
10. Krejdl, V. (1998): *Penzijní reforma v ČR*. Finance a úvěr, vol. 48, 1998, č. 1, s. 36–54.
11. Kubíček, J. (2004): *Fondový penzijní systém v konvergující ekonomice*. Finance a úvěr, 54, č. 11–12, s. 478–499.
12. Murthi, M., Orszag, J. M., Orszag, P. R. (2001): *Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the UK*. In: Holzman, Stiglitz (eds.): *New Ideas About Old Age Security*, World Bank, s. 308–335.
13. Sinn, H. W. (2000): *Why A Funded Pension System Is Useful And Why It Is Not Useful*. Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 2000, Working Paper no. 7592.

ABSTRACT

The paper compares the PAYG and funded pension systems in application to Czech macroeconomic and demographic conditions. First, contribution rates in PAYG system are simulated under different parameter assumptions. Then contribution rates to the funded system are taken into account. There are implications of both real and nominal convergence for fully funded pension system. The process of convergence implies that higher contribution rates are necessary in the converging economy for the replacement ratios to be the same in the converging economy as in the steady state economy. This effect is partially due to higher growth rates during the process of real convergence and partially due to lower rates of return in the converging economy. Finally a note is made about a potential macroeconomic irrelevance of a switch between the two types of pension systems if they are both sustainable.

KEY WORDS

pension systems, real convergence, appreciation, rate of return

JEL KLASIFIKACE

G23, H55



Je stárnutí populace výzvou pro hospodářskou politiku?

► Ing. Zdeněk Tomeš, Ph.D. » Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita Brno¹

* Populačnímu stárnutí je věnována mimořádná pozornost v odborných i populárních analýzách. Stárnutí populace je vnímáno jako významný problém hospodářské politiky, především ve vztahu k sociálním systémům. Hlavní obavy se koncentrují do oblasti dlouhodobé fiskální udržitelnosti penzijního systému. Další problémovou oblastí je zdravotnictví, protože hlavními konzumenty zdravotní péče v populaci jsou senioři. Jsou také vyjadřovány obavy z důsledků stárnutí pracovní síly.

Dlouhodobé demografické prognózy odhadují růst počtu starých osob v populaci. Z těchto demografických prognóz jsou následně kalkulovány projekce vývoje důchodového a zdravotního pojištění, které v dlouhodobé perspektivě tendují k vysokým deficitům. K zajištění fiskální udržitelnosti těchto systémů jsou potom navrhovány zásadní systémové reformy. Interpretace dopadů populačního stárnutí je tak charakteristická pesimistickým přístupem, kdy prognózovaný růst počtů starých osob a pokles plátců daní je vnímán jako významná ekonomická a sociální hrozba budoucnosti.

1. Stárnutí populace

Co je stárnutí populace? Jedná se o změny ve věkové skladbě populace s posuny ve prospěch starších věkových skupin. Jsou možné dva základní způsoby měření tohoto procesu:

- mediánem věku osob v populaci,
- podílem starých osob v populaci.

Ke změnám věkové struktury může docházet třemi způsoby, a to změnami porodnosti, úmrtnosti a migrace. „Stárnutí pak může být produktem jednak zpomaleného růstu počtu mladých věkových skupin (je způsoben nižší porodností), jednak zrychleného nárůstu počtů ve starších věkových skupinách zapříčiněného rychlým poklesem úmrtnosti. Demografická literatura tyto dva různé procesy pojmenovává jako stárnutí od základny a stárnutí na vrcholu.“ (Rabušic 1994, s. 22) Vliv mezinárodní migrace na stárnutí vyspělých zemí v období po druhé světové válce byl daleko méně významný než změny v hodnotách porodnosti a úmrtnosti (UN 2002).

Tabulka č. 1 » Stárnutí populací vyspělých a rozvojových zemí

	1950	1975	2000	2025	2050
Medián věku osob					
Vyspělé země	28,6	30,9	37,4	44,1	46,4
Rozvojové země	21,4	19,4	24,3	30,0	35,0
% podíl osob 60+					
Vyspělé země	11,7	15,4	19,4	28,2	33,5
Rozvojové země	6,4	6,2	7,7	12,6	19,3

Zdroj: UN 2002

¹ Článek je zkrácenou verzí Working Paperu „Je stárnutí populace výzvou pro hospodářskou politiku?“, CVKS Brno, 8/2005, <http://www.econ.muni.cz/centrum/papers/wp2005-08.pdf>

„V roce 2000 byl medián věku světové populace 26 let. Medián věku evropské populace dosahoval hodnoty 38 let, medián africké populace 18 let. Zemí s nejmladší populací pak podle tohoto ukazatele byl Jemen s mediánem věku 15 let, nejstarší pak Japonsko s mediánem věku 41 let. Podíl osob ve věku 60 let a více v populaci se celosvětově zvýšil z 8 % v roce 1950 na 10 % v roce 2000 a prognózy odhadují, že do roku 2050 tento podíl vzroste na 21 %.“ (UN 2002, s. 5)

Častěji používanou metodou pro měření procesu stárnutí populace je sledování změn v podílu starých osob v populaci. Míra stárnutí podle tohoto ukazatele je však odvislá od stanovení věku, kdy je jednotlivec považován za starého. Většina statistik používá členění věkových skupin populace v hranicích 0–14, 15–64, 65+. Nejčastější modifikací je pak dělení 0–19, 20–59, 60+, které pak více odpovídá realitě na trhu práce evropských států blahobytu, kde dochází k pozdějšímu vstupu na trh práce kvůli prodloužené délce studia a k dřívějšímu odchodu z trhu práce kvůli předčasným odchodům do penze. Podrobnější informace o demografické skladbě obyvatelstva tak poskytuje tabulka 2, kde jsou kromě podílu seniorské populace uvedeny i údaje o dětské a produktivní části populace.

Tabulka č. 2 » Věková skladba (procentuální podíly na celkové populaci, 2003)

	Věk 65+	Věk 15–64	Věk 0–14
Itálie	18,2	67,4	14,4
Německo	17,5	67,5	15,0
Švédsko	17,2	64,8	18,0
Francie	16,3	65,0	18,7
Rakousko	15,5	67,9	16,6
Maďarsko	15,4	68,5	16,1
EU-25	15,1	67,6	17,3
ČR	13,9	70,5	15,6
Polsko	12,8	69,4	17,8
Slovensko	11,6	70,4	18,0
Irsko	11,2	67,6	21,2

Zdroj: Eurostat

Z výše uvedených údajů o rozložení věkové skladby lze odvodit následující indexy:

- aged dependency ratio, které je definováno jako podíl populace ve věku 65+ děleno populací ve věku 15–64,
- youth dependency ratio, které je definováno jako podíl populace ve věku 0–14 k populaci ve věku 15–64,
- total dependency ratio (celkový index závislosti), které je definováno jako podíl skupin 0–14 a 65+ děleno populací ve věku 15–64.

Ukazatele základní věkové skladby a indexu závislosti jsou pouze hrubými nástroji měření populačních trendů. Důsledný popis těchto procesů zachycuje populační strom, což je grafické zachycení četnosti výskytu ročních věkových skupin v populaci.

2. Populační panika

Stárnutí populací se v současnosti dostává mimořádné odborné i mediální pozornosti. Je považováno za zásadní problém budoucího vývoje hospodářství vyspělých zemí. Argumentace o negativním dopadu populačního stárnutí na ekonomiky současných zemí je odvozována ze skutečnosti, že hlavní břemeno financování programů států blahobytu nese produktivní zaměstnaná generace, zatímco hlavními příjemci dvou nejdůležitějších fiskálních výdajových programů je seniorská populace. Populační stárnutí mění věkovou skladbu ve prospěch starých a v neprospěch mladých. Interpretace důsledků demografických změn je pak přímočará. Populační stárnutí ohrožuje fungování států blahobytu v jeho současné podobě.

Z negativních dopadů populačního stárnutí na současné ekonomiky je vyvozována nutnost zásadních reforem. Jak uvádí například review Mezinárodního měnového fondu, „většinou zemí Evropské unie způsobí populační stárnutí závažné fiskální problémy. Nejvýznamnější z nich pak fiskálně nerozumně nastavené penzijní systémy. Bylo dosaženo všeobecného konsenzu, že je nutností zásadní penzijní reforma. Veřejné penze financované na principu pay as you go (PAYG) převažují v současnosti ve většině zemí. Tyto systémy vyplácí penze ze současných příspěvků a daní. Problém spojený s PAYG spočívá

v tom, že se ocitá v nebezpečí masivního podfinancování, když se počet osob pobírajících dávky začne silně zvyšovat v relativním poměru k počtu osob v aktivní pracovní síle, kteří do systému platí.“ (IMF 2004, s. 21)

K problematice populačního stárnutí a jejímu dopadu na ekonomiky současných vyspělých zemí vydala zásadní stanoviska většina významných mezinárodních organizací. Například World Bank k problematice populačního stárnutí vydala dokument „Averting the Old Age Crisis“ (1994), kde dokládá negativní dopady populačního stárnutí na budoucí fiskální pozici vyspělých zemí.

Většina prací na téma populačního stárnutí je částečně založena na datech z demografických prognóz. Důvodem je, že tyto prognózy jsou podkladem pro analýzu důsledků demografických změn na ekonomiku současných států. Je obecně uznáváno, že vytvářet čistě ekonomické prognózy na desítky let dopředu je nereálné. Demografické prognózování je specifické v tom, že některé součásti budoucího demografického vývoje mohou být odhadnuty poměrně spolehlivě i na desítky let dopředu. Týká se to především počtu starých osob, které se už narodily. Jak uvádí Rosset, „současné trendy úmrtnosti neslibují žádná velká překvapení v dlouhodobém horizontu, proto můžeme z úmrtnostních tabulek s dostatečnou přesností vyvodit, kolik z těchto jedinců bude žít v těchto věkových skupinách“. (Rosset 1964, s. 45)

I když tedy míry úmrtnosti lze modelovat poměrně spolehlivě, daleko větším problémem je prognózování porodnosti. Jak uvádí Mullan, „míry porodnosti, které jsou sociálně determinovány, budou více pravděpodobně oscilovat než zůstávat konstantní na určité projektované linii. Pravděpodobně budou kolísat dostatečně tak, aby ovlivnily věkovou strukturu populací, tak jak to učinily v poválečných letech. Někdy způsobí omládnutí populace, někdy zestárnutí. Je pravděpodobné, že stejně jako v minulosti volatilita porodnosti bude hlavním faktorem budoucích populačních struktur. Oficiální projekce stárnutí však připomínají jen málo reálnou demografii ovlivněnou porodností. Je tomu tak proto, že oficiální projekce v sobě obsahují předpoklad stabilní úrovně porodnosti.“ (Mullan 2000, s. 61)

Ještě obtížnější je v demografických prognózách modelování mezinárodních migračních pohybů, které jsou díky nepředvídatelným změnám v národních migračních politikách v dlouhém období prakticky nepředvídatelné. Tento fakt vede Rosseta ke konstatování: „S prodlužujícím se horizontem ztrácí pochopitelně demografické prognózy na spolehlivosti. Z toho vyplývá paradox demografického prognózování. Jestliže má demografická předpověď ukázat plně důsledky dlouhodobých trendů, potom musí být dlouhodobá. V dlouhém období však ztrácí validitu.“ (Rosset 1964, s. 44) Tato skutečnost vedla amerického demografa Josepha Sprenglera k poněkud cynickému konstatování, že historie demografického prognózování je historií chyb (Rosset 1964, s. 39).

Vezmeme-li v úvahu vratké teoretické základy populačních prognóz a jejich častá selhání v realitě, vyvstává otázka, proč jsou tyto předpovědi tak masivně využívány pro odhady budoucího demografického vývoje. A to zcela standardně do roku 2050 a nezářídka i do roku 2100 či dokonce 2150. Částečnou odpovědí je potřeba dlouhodobých prognóz vývoje populace a následně vývoje penzijních systémů. Jiný pohled na tuto otázku nabízí Mullan: „Většina obav ohledně budoucího populačního stárnutí je odvozena od populačních projekcí pro jejich nezpochybnitelný šokový účinek. Ovšem tyto populační projekce nejsou odhady budoucích populačních struktur. Místo toho jsou extrapolací toho, co už se skutečně stalo s několika poměrně rigidními předpoklady ohledně trendů v porodnosti a úmrtnosti. Z toho důvodu jsou konstruovány především za účelem zdůraznění důsledků budoucího průběhu již narozených věkových kohort. Obzvláště však abstrahují od nejdůležitějšího fluidního faktoru, který ovlivňuje strukturu populace – budoucí úroveň fertility.“ (Mullan 2000, s. 60)

3. Realita stárnutí

Dosavadní diskuse na téma ekonomických dopadů populačního stárnutí byla koncentrována na počty starých osob v populaci. Ovšem závislou populaci představuje jak seniorská, tak dětská složka populace. Při koncentraci na věkovou skupinu 65+ hrozí přílišné soustředění na problematiku starých osob v po-

pulaci. Ekonomickým problémem starých není to, že jsou staří, ale to, že nepracují. Stejná situace nastává i u mladé populace. Ekonomickou zátěž každé populace představují jak ti, kteří jsou příliš staří, než aby mohli pracovat, tak ti, co jsou příliš mladí, než aby mohli pracovat. Ve většině případů se vývoj podílů dětské a staré populace pohybuje inverzním způsobem. Ve stárnoucí společnosti tak dochází ke snižování podílů dětské složky populace. Stárnoucí společnost, která vzniká především jako důsledek poklesu porodnosti, je stejným národohospodářským problémem jako mládnoucí společnost vznikající v důsledku nárůstu porodnosti. Proto při analýze ekonomických dopadů stárnutí je nedostatečné koncentrovat se pouze na vývoj věkové skupiny seniorů. Pro ocenění ekonomické zátěže je potřeba zabývat se celkovým objemem závislé populace, popřípadě celkovým objemem produktivní generace.

Jak uvádí Augustinovic a Concialdi, „proces stárnutí populací je ze své podstaty cyklický. Jedna ze dvou obvyklých příčin stárnutí populace, porodnost, by neměla být vázána pouze k současné relativně nízké úrovni. Naopak výrazně vysoké hodnoty porodnosti z padesátých let minulého století (baby-boom) a jejich echo v druhé polovině let sedmdesátých budou hlavními determinanty penzijního systému okolo roku 2020 a později okolo roku 2050. Tento jev pak způsobí významné oscilace ve věkové struktuře a v indexu stáří evropské populace v následujících padesáti letech. Vezmeme-li v úvahu extrémně dlouhý časový horizont plánování penzijních kontraktů, rozumné návrhy penzijních reforem by se neměly zastavit na nebezpečném horizontu 2020, ale měly by se pokusit učinit penzijní systémy odolné vůči dlouhodobým oscilacím.“ (Augustinovic 2001, s. 2) „Ekonomický dopad budoucí demografické změny (takzvané břímě uvalené na budoucí generaci) je významně nadhodnoceno ukazateli indexu stáří, protože podíl mladé závislé generace bude klesat. Až půjde generace baby-boomu do důchodu, celkový index závislosti nebude vyšší, než když tato generace byla ve školách.“ (Concialdi 2000, s. 22)

Pro funkčnost sociálních systémů to teoreticky znamená, že by se pro jejich dlouhodobé mezigeneračně vyrovnané hospodaření měly vytvářet přebyt-

ky v demografické fázi okolo vrcholu cyklu a deficity během fáze okolo sedla. Podobně jako u stabilizační fiskální politiky by v případě demografické expanze mělo docházet k fiskálním přebytkům, které by kompenzovaly fiskální deficity v letech demografické kontrakce. Problémy s realizací této koncepce jsou stejného typu morálního hazardu jako u stabilizační politiky. Je těžké zabránit utrácení přebytků v příznivých letech a s prázdnými rezervními fondy pak na vrcholu cyklu čelit perspektivě zhoršování důchodového účtu v následném období.

Koncentrace na celkovou skupinu závislých, respektive na celkový index závislosti je zásadní pro zhodnocení ekonomických dopadů populačních trendů. Zdůrazňování problémů stárnutí nadhodnocuje jejich ekonomický dopad, protože nebere v úvahu zmenšující se podíl dětské složky v populaci. „Obavy z populačního stárnutí poskytují paradoxní doplněk k déle zažitě obavě ohledně demografických trendů na zbytku planety – příliš mnoho dětí. Zatímco hlavní obava týkající se Jihu či třetího světa je populační exploze, speciální obava ohledně Severu je populační stárnutí.“ (Mullan 2000, s. 85)

Tabulka č. 3 » Věková skladba rozvojových zemí (procentuální podíly na celkové populaci, 2002)

	Věk 0–14	Věk 15–64	Věk 65+
Etiopie	45,7	51,5	2,8
Írán	30,8	64,4	4,7
Nepál	40,4	55,8	3,8
Filipíny	36,5	59,6	3,9
Uganda	49,0	49,1	1,9

Zdroj: World Bank (2004)

Stárnutí je tak možno vnímat jako příležitost pro transfer znalostí, klesající počty mladých, jako příležitost více investovat na hlavu do vzdělání a do celkové kultivace lidského potenciálu, který je v nich ukryt. Méně mladých lidí znamená pro ně větší možnost studovat na univerzitách, uplatnit se na trhu práce, více bytů, více infrastruktury na hlavu. Jak uvádí Rabuši, „především přestaňme chápat stárnutí populace jako problém a učíme ji v duchu nedávno vyda-

né zprávy OSN největší společenskou výzvou 21. století. V kontextu všeobecného lamentování se totiž není možné podívat nad tím, že i v diskursu veřejného mínění je stárnutí populace vnímáno značně negativně, kdy více než 70 % českých obyvatel hodnotí stárnutí české populace jako něco špatného.“ (Rabušic 2002, s. 14)

4. Stárnutí a ekonomická aktivita

Ekonomické aspekty stárnutí populace jsou úzce svázány s věkem odchodu do důchodu. Ten je však často nezávislý či dokonce v protikladu k demografickému vývoji. Věk odchodu do důchodu se často snižoval tehdy, když docházelo k růstu délky dožití. Jak uvádí například Gruber a Wise ve své přehledové studii, „populace ve všech vyspělých zemích rychle stárnou a průměrná délka života se zvyšuje. Ovšem starší pracovníci opouštějí pracovní sílu v mladších a mladších letech. V některých zemích pracovní participace mužů ve věku 60–64 let poklesla v posledních 30 letech o 75 %. Tento pokles zesiluje populační trendy a přispívá k růstu poměru důchodců vůči pracujícím. Dohromady pak tyto trendy dostávají pod mimořádný tlak finanční stabilitu důchodových systémů pod celém světě.“ (Gruber, Wise 1997, s. 1)

Tabulka č. 4 » Míra zaměstnanosti, věková skupina 15–64 (2003, v %)

	Celkem	Muži	Ženy
Dánsko	75,1	79,6	70,5
Velká Británie	71,8	78,1	65,3
Rakousko	69,2	75,8	62,8
Česká republika	64,7	73,1	56,3
EU-25	62,9	70,8	55,1
Španělsko	59,7	73,2	46,0
Slovensko	57,7	63,3	52,2
Itálie	56,1	69,6	42,7
Polsko	51,2	56,5	46,0

Zdroj: Eurostat

Typicky je tento trend doložitelný například na vývoji důchodového systému v Německu, jak doku-

mentuje Boersch-Supan a Wilke: „Německý systém důchodového pojištění začal s povinným věkem odchodu do důchodu 70 let, kdy očekávaná délka dožití u mužů byla méně než 45 let. V současnosti je očekávaná délka dožití pro muže více než 75 let, ale průměrný věk odchodu do důchodu je méně než 60 let a ještě méně ve východním Německu.“ (Boersch-Supan, Wilke 2004, s. 4)

V mezinárodních srovnáních existují značné rozdíly v míře zaměstnanosti. Rozdíly v celkové výši jsou determinovány především odlišnostmi v pracovní participaci žen, rozdílným věkem odchodu do důchodu a rozdíly v míře nezaměstnanosti. „Ve většině vyspělých zemí byly převládajícími trendy zaměstnanosti v poválečném období nárůst pracovní participace žen a nárůst předčasných odchodů z pracovní aktivity do penze.“ (Jackson 1998, s. 112) Rozdíly v celkové míře zaměstnanosti v populaci jsou generovány jednak rozdíly ve velikosti demografické věkové skupiny 15–64 a následně skutečnou mírou zaměstnanosti v této věkové skupině. Tabulka 5 dokládá výrazně silnější efekt druhého faktoru.

Tabulka č. 5 » Rozklad celkové míry zaměstnanosti populace (v %)

	Podíl věkové skupiny 15–64 v populaci (1)	Míra zaměstnanosti věkové skupiny 15–64 (2)	Míra zaměstnanosti populace (1)×(2)
Rakousko	67,9	69,2	47,0
ČR	70,5	64,7	45,6
EU-25	67,6	62,9	42,5
Slovensko	70,4	57,7	40,6
Itálie	67,4	56,1	37,8

Zdroj: Tabulky č. 2 a 4

Například česká společnost prošla v období 1990–2000 demografickou změnou, spočívající v poklesu porodnosti a prodlužování délky dožití. Tato skutečnost ovlivňuje možnosti a meze hospodářské politiky. Nicméně demografické změny nejsou v současnosti primární příčinou problémů penzijního systému. Hlavním faktorem deficitů v tomto období ne-

Tabulka č. 6 » Ekonomická aktivita ve věkové skupině 55–65 (2002, v %)

	Ekonomická aktivita		Ekonomická aktivita
Švédsko	71,4	Španělsko	42,7
Švýcarsko	66,1	ČR	42,0
Japonsko	65,8	Francie	35,6
USA	60,2	Rusko	33,6
Estonsko	55,3	Itálie	29,9
Velká Británie	55,2	Rakousko	29,8
Irsko	49,3	Polsko	29,7
Austrálie	49,0	Maďarsko	26,7
Německo	43,2	Slovensko	26,4

Pozn.: Ekonomicky aktivní = všichni zaměstnaní, nezaměstnaní a vojáci

Zdroj: SBD (2003)

bylo stárnutí populace či rostoucí počet seniorů, ale pokles zaměstnanosti a předčasné odchody do důchodu. Důchodový systém se tak nedostával do potíží v důsledku objektivních demografických trendů, ale protože rostl počet zákonných důchodců, nezaměstnaných a osob mimo ekonomickou aktivitu. Podíl obyvatel v produktivním věku se v období 1991–2001 zvýšil o 320 tisíc osob (MF 2005). Zhruba ve stejném období (1990–2000) poklesl počet zaměstnanosti z 5 351 tis. osob na 4 590 tis. osob (Spěváček 2002, s. 247), což znamená pokles zhruba o 760 tisíc osob. Silně poklesly především míry ekonomické aktivity ve věkových skupinách nad 55 let.

5. Stárnutí a penzijní systém

Penzijní systémy typu PAYG jsou založeny na principu toho, že během produktivního věku pojištěnců odvádí platby důchodového pojištění, které jsou průběžně používány na výplatu důchodů současných penzistů. Výplaty důchodů současných produktivních zaměstnanců budou pokryty z daní a příspěvků budoucích poplatníků. Systém tak od sebe odděluje příspěvky a výplatu dávek, které jsou od sebe generačně odtrženy. Systém je založen na mezigenerační smlouvě, od které plátců penzijního pojištění očekávají, že oni budou dnes přispívat na důchody současných seniorů a mladší generace bude v budoucnu platit důchody jim. Tato smlouva je pak podložena

státní garancí a povinnou účastí zaměstnanců ve většině průběžných penzijních systémů.

Komplikací pro realizaci této mezigenerační smlouvy představuje demografický vývoj, který mění rozložení četnosti věkových skupin a vytváří zářezy a výstupy v demografickém stromě. Nejvýhodnější pro účastníka průběžného penzijního systému je situace, kdy generace +1 je méně početná a generace -1 více početná než jeho vlastní. Naopak nejhorší je pro poplatnickou generaci situace opačná. Stárnutí populace představuje pro poplatnickou generaci přechod k méně výhodným populačním strukturám. Samo o sobě však stárnutí obyvatelstva neznámá ohrožení fungování průběžných systémů důchodového zabezpečení. Znamená pouze to, že pro poplatnickou generaci již nebude tak výhodné, jako bylo pro předchozí generace. Imaginární první generace na tom byla nejlépe, protože pobírala dávky, aniž by do systému přispívala, imaginární poslední generace prohrává, protože platila, ale nedostane nic.

Změny demografických parametrů modifikují věkovou skladbu populace a způsobují, že pro rozdílné generace existují výrazné rozdíly v objemu odvedených příspěvků a obdržených dávek. Podstatou problému populačního stárnutí v existujících penzijních systémech je skutečnost, že budoucí generace již nemohou očekávat tak výhodné poměry jako ty předchozí. Je však možná odlišná formulace problému. Jestliže vezmeme v úvahu oscilaci věkových

struktur, potom problémem nejsou příliš nízké penze v budoucnu, problémem jsou příliš vysoké penze dnes.

PAYG systémy využívají princip mezigenerační redistribuce, který kvůli demografickým změnám a změnám v nastavení parametrů systémů vytváří své vítěze a poražené. Často je argumentováno tím, že proces populačního stárnutí dostává penzijní systém do zásadních potíží. Ovšem vhodnou úpravou současných parametrů penzijního systému lze dosáhnout jeho vyrovnanosti při jakémkoliv demografickém vývoji. „Nevyhnutelnost“ zásadních penzijních reforem je tak spíše než snahou o finanční vyrovnanost pokusem o komplexnější změnu penzijního systému. V rámci boje proti populačnímu stárnutí je navrhována změna současných redistribučních toků. Jak uvádí Slavík a Rutárová, „je nutné se soustředit na skutečnost, že v penzijním systému jde v první řadě o zajištění toku zboží a služeb (tj. reálné spotřeby) pro generaci v poproduktivním věku. Jde o záležitost redistribuční ve smyslu, že vytvořený produkt je rozdělen mezi spotřebu osob v produktivním a poproduktivním věku. Penzijní problém není tedy záležitost primárně finančního charakteru, přestože finance hrají roli prostředníka v redistribučním procesu a transferu kupní síly.“ (Slavík, Rutárová 2005, s. 354)

Hlavním parametrem ovlivňujícím finanční vyrovnanost současných průběžných důchodových systémů je věk odchodu do důchodu. Diskuse o jeho posunu jsou skutečností, která výrazně politizuje a medializuje spor ohledně optimálního postupu vyrovnání účtů důchodového pojištění. Je vytvářena interpretace problému stylem populace stárne, věk odchodu do důchodu není možné ze sociálních důvodů zvyšovat, proto je nutná reforma systému. Co se těmito reformami má na mysli? Většinou je to slabší či silnější odklon od kontinentálně převažujícího průběžného systému k nějaké formě fondového. Ovšem demografický problém je výzvou stejně tak pro průběžný, jako pro fondový systém. Jak uvádí Rusnok, „existuje nebezpečí, že se soustředí příliš mnoho pozornosti na to, jakým způsobem jsou penze financovány, zatímco příliš málo pozornosti bude soustředěno na problém, který je s ohledem na národohospo-

dářské náklady stárnutí populace mnohem závažnější. Ekonomické náklady důchodových programů jsou nejlépe vyjádřeny platbami za dávky, které poskytují. Tyto platby jsou rovněž hlavním kanálem, který působí na hospodářství. Pokud stárnutí společnosti vede ke zvýšení těchto nákladů na nežádoucí úroveň, pak přizpůsobení bude pravděpodobně vyžadovat zvýšení důchodového věku a snížení důchodových dávek. Změna způsobu financování penzí změní rozložení těchto nákladů ve společnosti, ale v zásadě nezmění jejich velikost.“ (Rusnok 2001, s. 13) „Jedním z nejvýraznějších rysů současné debaty je ostrá kritika veřejných penzijních programů s průběžným financováním (pay-as-you-go), které jsou základním nástrojem poskytování důchodů v mnoha průmyslových zemích. Po desetiletí byly tyto programy všeobecně nahlíženy jako hodnotné sociální a ekonomické instituce. Dnes jsou často obviňovány jako příliš drahé, vycházející ze zastaralé sociální filozofie s nepříznivými důsledky pro hospodářství. Předcházející konsenzus v podpoře těchto PAYG veřejných schémat byl značně ochromen.“ (Rusnok 2001, s. 1)

6. Závěr

Populační stárnutí představuje jednu z obav současnosti. Odborné analýzy, média i politická prohlášení straší budoucím demografickým vývojem a stárnutím populace je považováno za hrozbu budoucího fungování sociálních systémů. Populační stárnutí je však přirozený, cyklický a konečný proces. Ve vyspělých zemích již probíhá déle než dvě století, které byly obdobím hospodářského růstu a rozvoje sociálních systémů. Stárnutí nehrozí zlikvidovat současné důchodové a zdravotní systémy, pouze vynucuje změnu jejich současného nastavení.

Hlavní výhradou proti apokalyptickým demograficko-ekonomickým prognózám je jejich ukotvení v předpokladech vycházejících ze současných realit. Životní úroveň budoucích generací však zásadně ovlivní především dlouhodobý ekonomický růst, jehož výše je neprognózovatelná. Další významnou proměnnou ekonomického vývoje budoucnosti bude míra zaměstnanosti. Zatímco analýze stárnoucí populace je věnována mimořádná pozornost, dlouho-

době klesající míře zaměstnanosti ve většině vyspělých zemí je věnována pozornost menší. Ekonomický problém stárnoucí populace nespočívá v tom, že je příliš mnoho starých lidí, ale v tom, že příliš mnoho lidí nepracuje.

Pro zhodnocení dopadu populačního stárnutí na národní hospodářství je určující, že demografický vývoj pouze nastavuje velmi široké limity pro tvorbu hospodářské politiky. Teprve konkrétní nastavení penzijního systému vytváří ze zaměstnaných důchodce. Věk odchodu do důchodu je politicky nastavená a měnitelná hranice, která zásadně ovlivňuje fi-

nanční stabilitu současných států blahobytu. Její význam je klíčový z toho důvodu, že především z pohledu penzí zatěžují fiskální systém noví důchodci hned dvakrát. Za prvé tím, že přestanou pracovat, čímž přestanou vytvářet hodnoty a platit daně. Za druhé pak zatíží celý systém tím, že z něj začnou odčerpávat dávky důchodového zabezpečení. Ovšem tento problém není způsoben samotným procesem demografického stárnutí, ale právě tím, v jakém věku umožňují sociální systémy odchody z pracovní aktivity.

LITERATURA

1. Augustinovicz, M. (2001): *Discussion Notes For the Working Group on the Economic Aspects of Ageing (WGEA)*. First Expert Seminar in Preparation for the Ministerial Conference on Ageing, 8-10 January 2001, Geneva,
2. Boersch-Supan, A., Wilke, B. CH. (2004): *The German Public Pension System: How It Was and How It Will Be*. NBER Working Paper No. 10525,
3. Bongaarts, J (2004): *Population Aging and The Rosiny Costs of Public Pensions*. Working Papers no 185/2004, Policy Research Council, PopulationDivision, www.popcouncil.org/publications/wp/prd/rdwplist.html
4. Concialdi (2000): *Demography, the Labour Market and Competitiveness*. In: Hughes, G., Stewart, J. (eds): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.
5. ČSÚ (2003a): *Vývoj věkové struktury obyvatelstva a její tendence*. ČSÚ Praha.
6. ČSÚ (2003b): *Projekce obyvatelstva České republiky*. ČSÚ Praha, 2003.
7. European Commission (2004): *The social situation in Europe*. Luxemburg.
8. Gee, E. M., Gutman, G. M. (2000): *The Overselling of Population Aging*. Oxford University Press 2000.
9. Gruber, J., Wise, D. (1997): *Social Security Programs and Retirement Around the World*. NBER Working Paper No. 6134,
10. Hauner, D. (2005): *Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic*. IMF Working Paper, WP 05/71, April 2005.
11. IMF (2004): *Can Europe Afford To Grow Old?* Finance and Development, June 2004, s. 21.
12. Jackson, W. A. (1998): *The Political Economy of Population Aging*. Edwar Elgar Publshing 1998.
13. McPherson, B. D. (1998): *Aging as a social process*. 3rd edition, Hartcourt Brace 1998.
14. MF (2005): *Makroekonomická predikce ČR. Říjen 2005*, Ministerstvo financí ČR, www.mfcr.cz
15. Mullan (2000): *The Imaginary Time Bomb. Why an Ageing Population Is Not A Social Problem*. Tauris, London.
16. OECD (1988): *Reforming Public Pensions*. OECD 1988.
17. OECD (1998): *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris, OECD Publications.
18. Rabušic, L. (1994): *Česká populace stárne*. Masarykova univerzita Brno 1994.
19. Rabušic, L. (2002): *Stárnutí populace jako pohroma nebo jako sociální výzva?* VÚPSV Praha.

20. Rodriguez-Pose, A. (2002): *The European Union. Economy, society and polity*. Oxford University Press 2002.
21. Rosset, E. (1964): *Aging process of population*. Pergamon Press 1964.
22. Rusnok, J. (1999): *Poznámky k ekonomii veřejných penzí*. In: Šaroach, S., Žák, M.: Česká ekonomika a ekonomická teorie, Academia Praha 2004, s. 198–212.
23. SBD (2003): *Statistisches Jahrbuch*. Statistisches Bundesamt Deutschland, Wiesbaden 2003.
24. Schulz, J. H., Borowski, A., Crown, W. H. (1991): *Economics of Population Aging*. Auburn House 1991.
25. Sinn, H. W., Uebelmesser, S. (2001): *When will the Germans Get Trapped in their Pension System?* NBER Working Paper No. 8503, October 2001,
26. Siebert, H. (2005): *The German Economy, beyond the social economy*. Princeton University Press.
27. Slavík, M., Rutárová, R. (2005): *Příspěvek do diskuse o reformě penzijního systému*. Politická ekonomie 3/2005, s. 349–368.
28. Spěváček, V. (ed.) (2002): *Transformace české ekonomiky*. Praha, Linde 2002.
29. Srb, V. (2004): *1000 let obyvatelstva českých zemí*. Nakladatelství Karolinum 2004.
30. Supan (2001): *Labor market effects of population aging*. Working paper 8640, NBER, Cambridge MA 2001,
31. Tomeš, Z. (2005): *Demografie české důchodové reformy*. Národohospodářský obzor 2/2005, ESF MU Brno 2005.
32. Tomeš, Z. (2005): *Je populační stárnutí ekonomickou hrozbou?* In: Hospodářská politika v tranzitivních ekonomikách. VŠB TU Ostrava 2005.
33. Tosun, M. S. (2005): *Global Aging and Fiscal Policy With International Labour Mobility: A Political Economy Perspective*. IMF Working Paper WP 05/140, July 2005.
34. United Nations (2002): *World Population Aging, 1950–2050*. New York, United Nations.
35. World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford, Oxford University Press.
36. World Bank (2004): *World Development Indicators*. World Bank, Washington 2004.

ABSTRACT

The paper deals with the economic aspects of population ageing. The paper challenges the commonly perceived idea that population ageing is the main threat for the economy of pension and health systems. Ageing is viewed as natural, cyclical and limited process that cannot threaten the basic functions of the welfare state. The cause of present problems is identified as the inability of the policy makers to fine-tune social systems as an answer to changing demography.

KLÍČOVÁ SLOVA

populační stárnutí, věková skladba, penzijní systém, demografie

JEL KLASIFIKACE

B1, B2, J1

✘

Podnikatelské prostředí České republiky v mezinárodním srovnání

► Ing. Karel Mráček, CSc. » Institut integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze¹

* Na podnikatelské prostředí působí celá řada faktorů, mezi nimiž významnou roli sehrávají regulatorní opatření státu a jím vytvářený institucionální rámec. Stát by měl přicházet s takovou regulací, která podporuje a zlepšuje konkurenční prostředí a odstraňuje jeho překážky. Důležité je mít přítom na zřeteli, že základní funkcí státu ve vztahu k podnikové sféře je právě funkce normotvorná, vytváření jednotných ekonomických pravidel, zatímco funkce podnikové sféry je podnikatelská.

Pozornost zlepšení podnikatelského prostředí se zřetelem k růstu konkurenceschopnosti je stále více věnována i na úrovni Evropské unie. V procesu implementace Lisabonské strategie patří podnikatelské prostředí v Evropě k základním tematickým okruhům. /1, 2/ Důraz se klade na snížení celkové administrativní zátěže, zlepšení kvality právních předpisů, urychlení procesu zakládání nových podniků a vytvoření institucionálně příznivého prostředí pro podnikání. Evropská komise vydala také Akční plán na podporu podnikání, v němž stanovila tyto klíčové akce: podporovat podnikatelské myšlení, stimulovat více lidí stát se podnikatelem, připravovat podnikatele na konkurenceschopnost a růst, zlepšit finanční toky a vytvořit regulatorní a administrativní rámec přívětivější pro malé a střední podniky. /3/ V poslední době se Komise věnuje poměrně intenzivně otázkám selhání trhu, zejména v souvislosti s možnostmi státní pomoci pro inovace a vytváření proinovačního prostředí v ekonomikách členských zemí EU. /4/

Problematika zlepšování podnikatelského prostředí a jeho institucionálního zajištění se stává též v ČR součástí celé řady analýz a strategických dokumentů zpracovaných v poslední době (viz např. Stra-

tegie hospodářského růstu ČR, Národní inovační politika ČR na léta 2005–2010). Dochází zde i ke spolupráci státní správy a zástupců podnikatelských subjektů (např. v rámci Rady pro rozvoj podnikatelského prostředí), což napomáhá mimo jiné k lepší identifikaci problémů zatěžujících podnikatelské prostředí.

Za hlavní nedostatky současného podnikatelského prostředí v ČR z hlediska jeho institucionálního a regulačního rámce lze podle různých tuzemských analýz a průzkumů považovat:

- současný daňový systém včetně výše zdanění, jeho značné netransparentnosti a nepřehlednosti zesilované neustálými novelizacemi (vytvářejícími podmínky pro daňové úniky a prokorupční prostředí) a nejednotnosti výkladu daňových předpisů správce daně (finančními úřady v jednotlivých regionech),
- vysoké odvodové zatížení nákladů práce (odvody sociálního a zdravotního pojištění prováděné zaměstnavatelem),
- administrativní zatížení podnikatelské činnosti (včetně procesu zakládání podniků),
- legislativní prostředí, nízká vymahatelnost práva a některé nevyhovující právní úpravy,
- nedostatečně podporované proinovační prostředí, zejména ve vztahu k malým a středním podnikům,
- nevytvořené podmínky pro překonání chybějící nabídky kapitálu pro projekty (zejména malých podniků), založené na inovacích s relativně vysokým růstovým potenciálem a s nadprůměrnou mírou rizika (rizikový kapitál).

¹ Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“ a grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/0255 „Institucionální rámec Evropské unie a jeho vliv na konkurenceschopnost ekonomik členských zemí“.

Tato současná hodnocení nedostatků podnikatelského prostředí v ČR a jejich navrhovaná řešení, s nimiž se setkáváme, vycházejí ve značné míře z pohledu podnikatelských subjektů a jejich institucionalizovaných reprezentantů a jsou ovlivněna aktuálním spektrem politických zájmů. Nejde přitom většinou o neoprávněné a nezdůvodněné požadavky. Nicméně je nutno poskytnout i širší úhel pohledu na danou problematiku a respektovat a využít též mezinárodní srovnání a poznatky. Z hlediska mezinárodního srovnání regulace podnikání ze strany státu a jeho institucí je rozsáhlým projektem pravidelný roční průzkum Světové banky nazvaný *Doing Business*.

1. Projekt Světové banky *Doing Business*

Tento projekt sleduje a porovnává vládní regulace v jednotlivých zemích, které v nich mají vliv na rozvoj podnikatelských aktivit, resp. vytvářejí pro ně překážky. Především se jedná o právní regulace. Cílem těchto šetření, která vyúsťují ve vytváření žebříčků zemí, je poskytnout investorům, politikům i vládám informace o podnikatelském prostředí té které země a z tohoto hlediska o její pozici ve vztahu k druhým zemím. Nepřehlédnutelným cílem tohoto projektu je identifikovat, jaké potřebné reformy by měly být připravovány, kde a kdy. Jinak řečeno, jedná se i o určitý nástroj tlaku na vlády jednotlivých zemí. V průběhu posledních dvou let bylo takto inspirováno 26 reforem (v podstatě většinou v rozvojových ekonomikách).

1.1 Metodologie projektu a používané indikátory

Metodologie projektu je založena na využití kvantitativních indikátorů regulace (počty, čas, náklady apod. jednotlivých požadovaných operací a procedur), které shromážděny v určitých tematických souborech (okruzích) pokrývají různé podmínky podnikání a mapují podnikatelské prostředí vlastně v průběhu celého životního cyklu firmy. Pokud jde o počet srovnávaných zemí, je jich nyní již 155. Projekt byl zahájen v listopadu 2001 a opakuje se pravidelně každý rok. Soubory indikátorů jsou přitom postupně roz-

šiřovány. Zpráva *Doing Business in 2004: Understanding Regulation /5/* prezentovala pět souborů indikátorů: zahájení podnikání, přijímání a propouštění zaměstnanců, vymáhání plnění smluv, získávání úvěrů a ukončení podnikání. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth /6/* aktualizoval výsledky předchozích šetření a přidal další dva sledované soubory indikátorů, a to registraci vlastnictví a ochranu investorů. K dalšímu rozšíření používaných indikátorů dochází v souvislosti s *Doing Business in 2006: Creating Jobs /7/*, kdy vedle aktualizace předchozích šetření byly přidány další tři soubory indikátorů: pro oblast získávání oprávnění (licencí, koncesí), placení daní a zahraniční obchod. Celkem se tedy nyní sleduje 10 oblastí právní a jiné regulace, které zahrnují dohromady 39 kvantitativních indikátorů. Vstupy posledního šetření byly získávány prostřednictvím více než 3 500 respondentů (vládních úředníků, právníků a advokátních kanceláří, poradenských firem a jiných odborníků s působností v oblasti správy a poradenství při právní a další regulaci podnikání). Tyto vstupy jsou ještě verifikovány. Přesto se objevují i stížnosti na publikovaná data (u zprávy za rok 2004 jich bylo 26, zejména z rozvojových zemí), část jich byla řešena bližším vysvětlením metodologie sběru a zpracování dat bez potřeby provedení dodatečné korekce či aktualizace.

Box č. 1 » Soubory indikátorů používané v Doing Business

Soubory indikátorů používané v Doing Business

Zahájení podnikání

Soubor indikátorů slouží k identifikaci byrokratických a právních překážek, které musí podnikatel překonat, aby došlo k založení a vzniku nové firmy. Jsou zde zkoumány aktivity, čas a náklady potřebné k zahájení činnosti průmyslové nebo obchodní firmy do padesáti zaměstnanců a se základním kapitálem desetkrát vyšším než GNI per capita.

Ziskávání oprávnění (licencí, koncesí)

Sledují se činnosti, čas a náklady potřebné k vybudování skladu zahrnující získání nutných povolení a souhlasů, požadovaná oznámení a kontroly a získání užitečných styků.

Přijímání a propouštění zaměstnanců

Zkoumá se flexibilita regulace v oblasti práce (obtíže s přijetím nových zaměstnanců, rigidita pravidel ohledně pracovní doby, povinné zákonné odvody za zaměstnance, obtíže a náklady spojené s propouštěním nadbytečných zaměstnanců).

Registrace vlastnictví

Sledují se úkony, čas a náklady týkající se registrace (zápisu) vlastnictví za předpokladu standardního případu, kdy podnikatel chce koupit již registrovanou a spory nezatíženou nemovitost (budovu, pozemek) v největším obchodním centru. Náklady zahrnují různé poplatky a platby (např. katastru nemovitostí, notářům, advokátům ad.) a vyjadřují se jako procento z hodnoty nemovitosti.

Ziskávání úvěrů

Indikátory zahrnují hodnocení úvěrových informací (rozsah, přístup a kvalita) včetně veřejných a soukromých registrů dlužníků a dále efektivnost zajištění úvěrů (zástavní a úpadkové právo).

Ochrana investorů

Zkoumá se síla ochrany minoritních akcionářů ve vztahu k možnému zneužití korporátních aktiv vedoucími představi-

teli firmy ve svůj prospěch. Indikátory zahrnují transparentnost transakcí, závaznost jednání, ale i možnost akcionářů žádat o odškodné za pochybení managementu.

Placení daní

Sledují se daně, které musí středně velká společnost zaplatit v daném roce a rovněž opatření týkající se administrativního zatížení platby daní. Jedná se o daně z příjmů, daň z přidané hodnoty, ale i o příspěvky na sociální pojištění. Kromě počtu daňových plateb a celkové částky placené daně je důležitým indikátorem také čas věnovaný přípravě, vyplnění příslušných formulářů a vlastní platbě daní.

Zahraniční obchod

Soubor indikátorů zachycuje procedurální požadavky při exportu nebo importu standardního nákladu zboží (počty požadovaných dokumentů a podpisů, čas potřebný k vykonání všech požadovaných procedur). Jednotlivé úřední procedury jsou sledovány od smluvní dohody mezi dvěma partnery až po dodávku zboží.

Vymáhání plnění smluv

Jedná se o pohled na efektivnost vymáhání plnění smluv sledováním vývoje platebních sporů, přičemž použité indikátory identifikují čas, náklady a počet úkonů od okamžiku, kdy je žaloba podávána soudu, až do okamžiku uskutečnění platby (např. počet kalendářních dnů potřebných k vyřešení sporu, náklady na soudní řízení, úhrady advokátům, správní poplatky apod.).

Ukončení podnikání

Soubor indikátorů identifikuje slabé stránky platného konkursního práva a hlavní procesní a administrativní úzká místa v konkursním procesu. Zahrnuje průměrný čas k dokončení konkursu, náklady konkursu i míru vyrovnání pohledávek věřitelů (poskytovatelů úvěrů, daňových úřadů, zaměstnanců).

Toto šetření Světové banky je založeno většinou na faktických informacích (platné právní úpravy apod.), nicméně s ohledem na rozdílnost jednotlivých konkrétních případů a použití modelových situací může docházet i k určitým zkreslením celkové formace za danou zemi (např. při stanovení reálné doby trvání zápisu do obchodního rejstříku). Pro všechny okruhy (soubory) indikátorů jsou používá-

ny standardizované formuláře dotazníků. Pořadí pro každý okruh se vypočítává jako prostý aritmetický průměr z procentuálních pořadí jednotlivých indikátorů a dále se na základě vypočteného prostého aritmetického průměru procentuálních pořadí v jednotlivých okruzích indikátorů stanoví celkové pořadí dané země. Interpretace je taková, že čím je pozice země podle tohoto tzv. indexu snadného podnikání

(ease of doing business index) na žebříčku všech sledovaných 155 zemí vyšší, tím více to ukazuje na jednodušší regulaci a silnější ochranu vlastnických práv v této zemi. To je určitý signál i pro potenciální investory. Současně je však nutno mít na zřeteli, že mezi jednotlivými podmínkami podnikání vzhledem k práci s průměrnými veličinami mohou existovat i značné rozdíly. Probíhají přirozeně diskuse, jaké jiné přesnější agregační metody alternativně použít, zejména jaké dodatečné informace využít pro stanovení vah k jednotlivým podmínkám podnikání. Jsou diskutovány možnosti a meze využití průzkumů podnikatelských názorů či analýz ekonomických výsledků na základě prováděných reforem v jednotlivých oblastech ovlivňujících podnikatelské aktivity.

Vrátíme-li se ještě k interpretaci výsledků šetření Doing Business, sami jejich tvůrci a zpracovatelé jsou si vědomi, že posun na žebříčku zemí směrem výše neznamená a nemůže znamenat v žádném případě odstranění regulace. Naopak v určitých případech potřeba regulačních mechanismů narůstá (viz např. zajištění práv investorů či poskytovatelů úvěrů ad.). Především se jedná o to, aby regulační mechanismy byly transparentní, nebyly časově náročné, nevytvářely nepříznivé administrativní dopady na podnikatele, nezvyšovaly zbytečně jejich náklady a vůbec aby vytvářely efektivní rámec podnikatelského prostředí s rovnými podmínkami a příležitostmi.

Výhodou projektu Doing Business je poměrně jednoduchý a srozumitelný benchmarking zemí pro politiky, novináře či rozvojové experty, který ve svých důsledcích může vytvářet i tlaky na reformy. Politici přitom chtějí znát, jak se jim provedené reformy vyplatí. Např. zjednodušená opatření pro zahájení podnikání (nižší počet procedur, snížení počtu dní, které vyžadují, snížení požadované výše vloženého kapitálu) mohou vyvolat růst nově registrovaných podnikatelů. Další výhodou projektu Doing Business je v tom, že nám umožňuje poměrně přehledně identifikovat modely regulací podnikatelského prostředí. Např. severské evropské země jako celek (Norsko, Dánsko, Finsko, Švédsko a Island) jsou skupinou zemí s relativně nejlepšími výsledky v celkovém pořadí zemí. Baltické země (Litva, Estonsko a Lotyšsko), které odstartovaly své reformy před méně než

deseti lety, vykazují na základě svých ambiciózních reforem vzestup vzhůru. Šest východoasijských ekonomik (Singapur, Hongkong (Čína), Japonsko, Thajsko, Malajsie, Jižní Korea) se stabilně nachází na žebříčku mezi prvními třiceti.

Stále je však třeba mít na zřeteli, že projekt Doing Business poskytuje především soubor empirických dat pro lepší vzhled do otázek regulace podnikatelského prostředí a jejich porozumění. Nemůže nahradit výzkum např. toho, jaké regulace vytvářejí propojená omezení, a zejména, jaký soubor reforem je nejvíce efektivní a jak ho uplatňovat v kontextu dané země. Navíc index snadného podnikání je ve svém rozsahu – i přes postupné rozšiřování tematických okruhů – stále omezený. Soustřeďuje se na právní a jiné regulační normy. Nevypovídá tedy např. o blízkosti zemí velkým trhům, kvalitě její infrastruktury, bezpečnosti vlastnictví (kriminalitě), politické stabilitě či makroekonomických podmínkách, přičemž znalost těchto skutečností je pro rozhodnutí investovat v dané zemi neméně signifikantní. Z výsledků projektu Doing Business nelze ani vyčíst, zda a jaké pobídky zahraničním investorům nabízí daná země.

1.2 Výsledky hodnocení

Podle posledního šetření publikovaného v roce 2006 (s výsledky benchmarkingu uzavřeného k lednu 2005) zaujímá Česká republika mezi sledovanými 155 zeměmi celkově 41. místo. První místo tohoto žebříčku obsadil Nový Zéland následovaný Singapurem, USA a Kanadou. Na páté pozici je – jako první z evropských zemí – uvedeno Norsko. Do první desítky se z evropských zemí ještě dostaly Dánsko (8. místo) a Spojené království (9. místo). Druhou desítku zemí otevírá Irsko následované ostatními severskými zeměmi Evropy. Z evropských zemí se před ČR umístilo 17 zemí, ze zemí EU to bylo 14 států. Z nových členských zemí EU jsou před ČR Litva, Estonsko, Lotyšsko a Slovensko (37. místo). Za ČR se např. nachází Portugalsko (42. místo), Francie (44. místo), Maďarsko (52. místo), Polsko (54. místo), Slovinsko (63. místo), Itálie (70. místo) a Řecko (80. místo). →

Tabulka č. 1 » Pořadí prvních 30 ekonomik podle indexu snadného podnikání

1. Nový Zéland	16. Estonsko
2. Singapur	17. Švýcarsko
3. USA	18. Belgie
4. Kanada	19. Německo
5. Norsko	20. Thajsko
6. Austrálie	21. Malajsie
7. Hongkong (Čína)	22. Portoriko (USA)
8. Dánsko	23. Mauritius
9. Spojené království	24. Nizozemsko
10. Japonsko	25. Chile
11. Irsko	26. Lotyšsko
12. Island	27. Jižní Korea
13. Finsko	28. Jižní Afrika
14. Švédsko	29. Izrael
15. Litva	30. Španělsko

Zdroj: World Bank (2005)

Pozn.: Toto pořadí zemí není srovnatelné s předchozími průzkumy vzhledem k rozšiřovanému počtu použitých indikátorů.

Provedené šetření potvrdilo současné přední pozice severovýchodních evropských zemí dosahované jimi v různých hodnoceních konkurenceschopnosti. Naopak Francie, Itálie a Řecko zaujímají nejnižší pozice

mezi zeměmi EU a OECD. Francie sice patří mezi 10 zemí s nejrychlejším zahájením podnikání, ale má relativně nízké skóre v registraci vlastnictví, získávání úvěrů a flexibilitě pracovního trhu. Itálie vykazuje průměrné hodnoty ve většině indikátorů; Řecko má poměrně efektivní průběh konkursů, ale ztrácí v jiných indikátorech. Za pozornost stojí relativně nízké umístění zemí s největšími vytvářejícími se trhy: Čína (91. místo), Indie (116. místo), Indonésie (115. místo) a Brazílie (119. místo). Přesto tyto země lákají stále více zahraničních investorů (viz průzkumy UNCTAD).

Hlubší pohled na české podnikatelské prostředí v mezinárodním srovnání poskytuje analýza pozice ČR podle jednotlivých podmínek podnikání a dále podle počtu úkonů, vynaloženého času a nákladů spojených s jednotlivými regulačními opatřeními.

Podle šetření Světové banky nejhorší pozici má ČR v případě ukončení podnikání (z hlediska potřebného času i míry návratnosti dlužné částky věřitelům). V tomto výsledku se promítly nedostatky v oblasti úpadkového práva a insolvenčního řízení a vůbec celkově nízká vymahatelnost práva. V průměru je v ČR potřeba 9,2 roku k dokončení konkursu a vyrovnání a tyto náklady činí 14 % hodnoty majetku, zatímco průměr v zemích OECD za tyto indikátory činí 1,5 roku a 7,4 % hodnoty majetku.

Tabulka č. 2 » Pozice ČR podle jednotlivých podmínek pro podnikání

Oblast podmínek	Umístění ČR	Nejlepší země
Zahájení podnikání	77	Kanada
Získávání oprávnění (licencí, koncesí)	87	Palau
Přijímání a propouštění zaměstnanců	60	Palau
Registrace vlastnictví	57	Nový Zéland
Získávání úvěrů	21	Spojené království
Ochrana investorů	68	Nový Zéland
Placení daní	70	Maledivy
Zahraniční obchod	24	Dánsko
Vymáhání plnění kontraktů	21	Norsko
Ukončení podnikání	101	Japonsko
Podmínky podnikání celkově	41	Nový Zéland

Zdroj: World Bank: Doing Business 2005 database

Naopak nejlepší umístění dosahuje ČR, pokud jde o regulaci vymáhání obchodních smluv, získávání úvěrů a zahraničního obchodu. Např. počet dokumentů a podpisů potřebných pro export zboží je dokonce o něco nižší, než je průměr zemí OECD. Překvapující je však nejlepší výsledek hodnocení v oblasti vymáhání plnění obchodních smluv, vezme-li v úvahu ze strany podnikatelů a i v průzkumech často zmiňovanou poměrně nízkou vymahatelnost práva a nedostatky ve fungování a výkonu soudů v ČR. Podle detailnějšího pohledu zde svou roli sehrávají zejména nižší náklady, nikoli však počet dní nutných pro vyřešení sporu. Nabízí se i otázka míry sebereflexe respondentů (většinou právníků) v daném případě.

V ČR obdobně jako ve většině zemí klesají sazby firemních daní; přitom lze hovořit již o dlouhodobém trendu poklesu sazeb těchto daní.

V platbách daní (včetně odvodů) posunuje ČR do středu žebříčku sledovaných zemí několikanásobně vyšší čas, který musí podnikatelé věnovat těmto platbám (administrativní náročnost a neefektivní správa daní). Přitom v počtu daňových plateb a v celkové zaplacené dani (% z hrubého zisku) dosahuje ČR lepších výsledků ve srovnání s průměrem zemí OECD.

Srovnatelná je ČR s průměrem zemí OECD také v počtu úkonů potřebných pro registraci (zápis) vlastnictví a tím zabezpečení práv k němu, dokonce v tomto případě podnikatelé v ČR vynaloží zřetelně nižší náklady (jako % z celkové hodnoty majetku) v porovnání s většinou zemí OECD. Naopak čtyřnásobně delší čas oproti průměru zemí OECD je v ČR potřebný k registraci nabytého vlastnictví.

Zřetelně vyšší náklady vykazuje ČR v odvodech za přijatou pracovní sílu, naopak nižší náklady jsou spojeny s propouštěním zaměstnanců. Přestože se u nás často hovoří o poměrně rigidních regulacích v oblasti zaměstnanosti, provedené šetření tomu tak zcela nenasvědčuje. Dokonce ve většině sledovaných ukazatelů dosahuje ČR lepších hodnot, než je průměr zemí OECD. V oblasti ochrany investorů zaostává ČR především v transparentnosti transakcí.

Pozice ČR se může v dalším šetření zlepšit, pokud jde o podmínky zahájení podnikání, a to vlivem přijatých opatření na zrychlení zápisů do obchodního rejstříku. Nicméně podle dosavadních zkušeností se zdá, že ke snížení některých administrativních nároků a nákladů pro podnikatele v tomto procesu nedochází.

Celkově pak z provedeného hodnocení vyplývá, že ČR většinou neztrácí „body“ v počtu potřebných úkonů (procedur) a zejména s nimi spojených nákladů, ale téměř všude a často i velmi výrazně zaostává v časových parametrech (lhůtách) výkonů opatření prováděných státními a jinými odpovědnými orgány a institucemi.

2. Daňová oblast

Daňová legislativa je jednou z nejdůležitějších částí podnikatelského prostředí a dopady daní jsou podnikatelskými subjekty – jak dokazují různé průzkumy, stanoviska podnikatelských svazů a sdružení apod. – pocítovány většinou dokonce nejvýrazněji. Volá se po daňové soustavě, která by motivovala k investicím a podnikání, podpořila hospodářský růst a konkurenceschopnost České republiky. Její koncipování by však nemělo sledovat za každou cenu jen cíl konkurovat jiným zemím nízkými daněmi. Podstatnými problémy jsou – i z pohledu mezinárodního srovnání – komplikovanost a nestabilita daňových pravidel, nejednotnost výkladu daňových předpisů finančními úřady či vysoké vedlejší náklady práce.

2.1 Výše zdanění

Výše zdanění je častým aspektem hodnocení podnikatelského prostředí. Zdůrazňuje se především potřeba snížit sazbu daně z příjmů právnických osob. V ČR obdobně jako ve většině zemí klesají sazby firemních daní; přitom lze hovořit již o dlouhodobém

trendu poklesu sazeb těchto daní. Průměrná daňová sazba korporátní daně (podle průzkumů poradenské společnosti KPMG) poklesla v letech 1996–2003 v zemích OECD ze zhruba 38 % na 30,79 % a v zemích EU z více než 39 % na 31,68 %. S výjimkou Německa ani jedna z původních nebo nových členských zemí EU svou daňovou sazbu v posledních letech nezvýšila, většina ji právě naopak snížila. V dané situaci je nyní ČR (se sazbou 26 % v roce 2005 a s dalším jejím snížením na 24 % v roce 2006) již pod úrovní průměru zemí EU-25 (26,3 % v roce 2005) a zřetelně pod úrovní zemí eurozóny (30,3 % v roce 2005). Ve srovnání s dalšími novými členskými ekonomikami EU (Maďarskem – 17,5 %, Slovenskem – 19 % a Polskem – 19 %) je však naše daňová sazba pro zdanění firem stále vyšší. Pokles korporátních daní však nemusí znamenat celkové snížení daňové zátěže ekonomiky, neboť snížení u jednoho typu daně je často kompenzováno zvýšením u jiného typu daně (např. nepřímých daní).

Výši zdanění a jeho dopad na podnikatelské prostředí v dané zemi je také nutno posuzovat v širších ekonomických a sociálních souvislostech. Jak známo, severské země Evropy (Švédsko, Dánsko, Finsko) jsou zeměmi s nejvyššími daněmi. Dochází zde pod vlivem vysokých daní i k určitému přesunu zdrojů do méně zdaňovaných oblastí. Přesto jsou to země s vysokou ekonomickou výkonností, již standardně se nacházejí na předních příčkách relevantních světových zpráv o hodnocení konkurenceschopnosti jednotlivých zemí (zejména Finsko a nyní i Dánsko). Důležité je právě, jak jsou vybrané daně státem využity, jaká je struktura rozpočtových výdajů (viz např. vysoké veřejné výdaje v těchto zemích na výzkum, vývoj a inovace jako prorůstová opatření). V úvahu je také třeba vzít to, že tyto země svým daňovým poplatníkům poskytují relativně vysokou úroveň a kvalitu veřejných služeb placených z vybraných daní, že výběrová řízení k veřejným zakázkám v nich pro veřejnost probíhají transparentním způsobem (v mezinárodních žebříčcích jsou také zeměmi s nejnižší mírou korupce). Nízké sazby daně, resp. jejich snižování nemusí tedy ještě jednoznačně vést k vyšší výkonnosti ekonomiky a zlepšení podnikatelského prostředí. Rostoucí příjmy státu v nových členských zemích jsou sice často spojovány s klesajícími

sazbami firemních daní. Nelze však říci a není to ani zde jednoznačně prokázáno, že vyšší příjmy rozpočtů jsou způsobeny právě poklesem daní a s tím související větší ochotou firem platit daně. Svůj vliv na růst ekonomiky jistě mají i rostoucí zahraniční investice směřující do těchto zemí, přičemž o jejich přílivu nerozhodují primárně daňové pobídky (zvláště pak v případě sofistikovaných zahraničních investic), ale působí tu více faktorů.

Na daňovou zátěž v dané ekonomice můžeme však pohlížet z využitím různých dalších indikátorů. Pokud se bude porovnávat daňová kvóta (poměr výnosu daní a cel k HDP), dosahuje ČR výše 21,6 % a je tak z hlediska mezinárodního porovnání státem s nízkou daňovou kvótou. V případě složené daňové kvóty (poměr výnosu daní, cel a příspěvků na sociální zabezpečení k HDP), která se také označuje v daňových statistikách jako celkové daňové zatížení (overall tax burden), to již zdaleka neplatí. Jsme sice s tímto celkovým daňovým zatížením ve výši 36,2 % pod úrovní průměru EU-25 i zemí eurozóny, ale nad úrovní většiny nových členských zemí a i dalších členů EU (Velká Británie, Irsko či Španělsko). /9/ Důvodem této situace je nejvyšší podíl příspěvků na sociální pojištění na celkových daňových příjmech (43,9 %) v ČR ve srovnání se zeměmi EU.

Daňové zatížení nelze také posuzovat jen s ohledem na výši sazby, resp. daňové kvóty. Země, které mají nižší daňovou sazbu pro příslušné poplatníky, nemusí ještě v jejich případě vykazovat v mezinárodním srovnání také nižší zdanění. Je nutno vzít v úvahu i všechny odečitatelné položky a výjimky a teprve poté je zřejmé, jaký podíl příjmů fyzické či právnické osoby skutečně na daních odvedou. Česká daňová legislativa umožňuje firmám využít celou řadu odečitatelných položek, které např. ve Slovenské republice po zavedení rovné daně nejsou a kde tak vlastně není příliš prostoru k daňové optimalizaci. Vezmeme-li dále v úvahu nové úpravy zrychleného odpisování v ČR, mohou mnohé tuzemské firmy dosáhnout i nižšího efektivního zdanění ve srovnání se slovenskými firmami. Paradoxně tedy mohou firmy v ČR zaplatit státu méně, než by odvedly do státního rozpočtu při opticky nižší sazbě daně bez existence různých odečitatelných položek a daňových úlev. Na druhé stra-

ně však vnašení různých daňových úlev do daňového systému vede k jeho větší komplikovanosti a nižší transparentnosti.

Těmto otázkám efektivního zdanění věnuje v poslední době zvýšenou pozornost rovněž Evrop-

ská komise. EK uvažuje v tomto kontextu do budoucna právě o prosazení jednotného daňového základu (nejde tady o jednotnou daňovou sazbu), který by dal firmám jasný signál, kolik v které zemi na daních zaplatí. Uvažované sjednocení daňového základu pro

Tabulka č. 3 » Daňové zatížení v zemích EU

Země	Složená daňová kvóta (% HDP)		Implicitní daňové sazby (%)						Nejvyšší daňová sazba z příjmů fyzických osob, %	Nejvyšší daňová sazba z příjmů právnických osob, %
			Spotřeba		Práce		Kapitál			
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	2005	2005
EU-25	40,5	40,3	21,8	22,0	36,0	35,9	23,2	25,4	41,1	26,3
Eurozóna	40,8	41,0	20,9	21,5	36,2	36,8	23,3	28,2	45,4	30,3
Česká republika	36,2	36,2	22,4	20,5	39,4	40,1	24,8	27,0	32,0	26,0
Belgie	45,1	45,7	21,2	21,5	44,1	43,2	23,8	29,5	50,0	34,0
Dánsko	49,0	48,8	31,3	33,9	40,9	40,0	26,4	26,1	59,0	30,0
Estonsko	37,9	33,4	22,2	20,7	38,8	38,6	18,2	10,9	24,0	24,0
Finsko	46,0	44,8	28,3	28,3	43,9	42,1	27,9	27,3	52,1	26,0
Francie	43,7	43,8	22,9	21,4	42,2	43,3	31,0	35,9	48,1	33,8
Irsko	33,5	29,9	25,3	26,1	29,7	25,2	22,0	33,3	42,0	12,5
Itálie	41,2	42,9	17,6	17,0	37,8	41,6	26,3	31,1	45,0	37,3
Kypr	26,9	33,3	12,2	18,5	22,4	24,4	:	:	30,0	10,0
Litva	33,6	28,9	19,3	17,2	39,2	36,4	:	:	25,0	15,0
Lotyšsko	28,6	28,5	:	17,1	:	38,4	:	6,5	33,0	15,0
Lucembursko	42,3	41,3	22,0	24,8	29,5	28,5	24,9	27,1	39,0	30,4
Maďarsko	41,6	39,1	30,7	28,5	42,6	39,2	:	:	38,0	17,5
Malta	26,9	33,6	14,6	16,1	21,8	22,4	:	:	35,0	35,0
Německo	40,8	40,3	18,8	18,5	39,5	40,6	21,2	20,1	42,0	38,6
Nizozemsko	40,6	39,3	22,6	23,8	35,1	31,8	23,0	31,6	52,0	31,5
Rakousko	41,3	43,0	20,5	21,7	38,5	40,5	26,0	22,6	50,0	25,0
Řecko	32,6	36,2	17,5	17,9	34,1	40,9	12,0	17,0	40,0	32,0
Polsko	39,4	35,8	:	:	:	:	:	:	40,0	19,0
Portugalsko	33,6	37,0	19,5	20,0	31,0	33,7	20,7	32,6	40,0	27,5
Slovensko	40,5	30,6	:	21,7	:	32,4	:	18,3	19,0	19,0
Slovinsko	40,8	40,1	25,5	24,9	39,2	38,4	:	:	50,0	25,0
Spojené království	35,4	35,7	21,7	21,8	25,7	24,6	28,3	28,0	40,0	30,0
Španělsko	33,4	35,6	14,3	16,5	28,9	29,8	20,7	30,3	45,0	35,0
Švédsko	49,5	50,8	28,4	30,5	46,8	46,1	18,0	27,7	56,5	28,0

Zdroj: Eurostat

Pozn.: EU-25 a eurozóna – složená daňová kvóta počítána jako vážený průměr, ostatní indikátory jako prostý aritmetický průměr.

: data nejsou k dispozici

firmy ve všech členských zemích EU představuje však zásah do fiskální politiky jednotlivých zemí a není proto také jednotně přijímáno. Pozitivním faktorem by bylo jistě zjednodušení daňových systémů v Evropě, ale zatím neexistují konkrétní legislativní návrhy jednotného daňového základu, které by umožnily hlouběji posoudit jeho faktický dopad jak z hlediska rozpočtových systémů jednotlivých členských zemí, tak z hlediska podnikatelů a investorů.

V rámci EU začínají být v daných souvislostech více sledovány tzv. implicitní daňové sazby podle typu ekonomické aktivity, kdy se bere v úvahu nejen výše daňové sazby, ale i velikost daňového základu (obojí se vlastně promítá do celkového podílu daní na HDP). /10/ V tomto ukazateli dosahuje ČR v rámci EU nadprůměrného zdanění práce (40,1 %) a kapitálu (27,0 %) s tendencí růstu od roku 1995, zatímco spotřeba se v ČR zdaňuje méně (20,5 %) ve srovnání s průměrem zemí EU-25 a od roku 1995 došlo k poklesu jejího zdanění. S vysokým zdaněním práce se i přes mírný pokles v poslední době potýká celá Evropa (viz tabulka č. 3).

2.2 Transparentnost a přehlednost daňového systému

Nepřehlednost a netransparentnost daňového systému v ČR je vyvolávána ve značné míře neustálými novelizacemi. Např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1993, byl od tohoto data do konce roku 2005 změněn a doplněn téměř 90 zákony. Přitom se frekvence těchto změn a doplnění spíše zrychluje. Téměř dvě třetiny těchto novelizací spadají do období od roku 2000 a zhruba 35 % novelizací tohoto zákona z jejich celkového počtu se soustřeďuje do období od roku 2003. Vůbec nejvíce změn za celé období platnosti zákona bylo provedeno v roce 2004. Odráží se v tom významně nejméně dvě skutečnosti. Za prvé, daňová problematika se i u nás stává stále více klíčovým bodem klání jednotlivých politických stran, zejména s blížícími se volbami. Za druhé, různé zájmové skupiny si již poměrně dobře osvojily postupy lobování a dokážou je využívat.

Komplikovaný daňový systém vytváří ovšem podmínky pro nežádoucí daňové úniky a prokorupční prostředí. Celkově zvyšuje nákladové a časové nároky na fungování daňové správy. Bezprostředně ze strany podnikatelů vyvolává pak tlak na hledání daňové optimalizace s využitím činnosti daňových poradců; přináší tedy pro ně další vynaložené náklady. Nepříznivým jevem poslední doby v ČR je zvláště spojování nových daňových úprav s věcně zcela jinou zákonnou úpravou, což zvyšuje dále nepřehlednost daňové legislativy.

2.3 Efektivní správa daní a jednotný výklad daní

Důležitým faktorem pro zvýšení kvality daňového systému a zlepšení jeho vnímání podnikatelskou sférou je zlepšení spolupráce mezi daňovou správou a poplatníkem. To by mohlo přispět i k překonání stavu, kdy dosud často určitou daňovou úlevu spojuje správce daně a priori s rizikem jejího zneužití ze strany poplatníka. Nepopíráme, že patřičná obezřetnost je vždy na místě a s ohledem na to je také nutno precizovat znění i výklad právní normy, ale z hlediska správy daně nemůže být výchozím bodem při přístupu k poplatníkovi jeho vnímání jako někoho, kdo chce především zneužít možnosti případné výhody, a vůbec už sem nelze vnášet princip kolektivní viny kvůli nedobrym zkušenostem s chováním některých spíše „pseudopodnikatelů“, zejména z dob raného českého kapitalismu. Obavy ze zneužití vznikají však i díky neznalosti předmětné oblasti finančními úředníky. Posledním takovým případem, kdy se např. hovořilo o možném zneužití, je daňové zvýhodnění soukromých investic do výzkumu a vývoje, které souvisí i s potřebami realizace cílů Lisabonské strategie (zvýšení investic podnikatelského sektoru do výzkumu a vývoje na 2 % HDP). V tomto případě lze však hovořit již i o určitém posunu: finanční sféra (správce daně) a výzkumná sféra spolu začaly komunikovat, na základě této komunikace byla realizována školení finančních úřadů, certifikace daňových poradců a byl připraven pokyn k jednotnému postupu při uplatňování příslušných ustanovení daňového zákona. Klíčovým momentem spolupráce mezi da-

ňovou správou a poplatníkem ovšem je, že v daňovém řízení bude respektován princip, že cílem není výběr daně v maximální výši a za každou cenu, ale především správné a úplné zjištění, stanovení a splnění daňových povinností.

Dále je nutno poukázat na problém existujícího rozložení důkazního břemena mezi poplatníka a správce daně. Důkazní břemeno nese nyní v podstatě poplatník a musí tak reagovat na veškeré pochyby správce daně. Do budoucna s cílem zvýšení efektivity správy daní a zvýšení důvěry ve státní správu bude účelné lépe rozložit důkazní břemeno mezi poplatníka a správce daně, a to směrem od poplatníka ke správci daně. Na tuto skutečnost poukazuje i Strategie hospodářského růstu ČR.

Na negativní vnímání transparentnosti daňového práva podnikatelskou sférou má pak značný vliv zcela rozdílný výklad téže věci různými finančními úřady. V tom se může projevit ne příliš precizní formulace daného ustanovení v zákoně, časté změny daňových pravidel v průběhu relativně krátkého období a nedostatky v metodickém vedení finančních úřadů. Finanční úřady mohou uplatňovat uvedený odlišný přístup k řešení identických situací, případně změnit své původní stanovisko, neboť nemají povinnost podat poplatníkovi závaznou informaci. Právní jistota poplatníka ve styku se správci daně se tak snižuje. Vznikají tím četné problémy, které musí být řešeny formou opravných prostředků, někdy i soudní cestou, což znamená zvýšené časové a finanční náklady podnikatelů (zejména pro malé a střední podniky); celkově se tak zatěžují podnikatelské aktivity.

Z uvedených skutečností vyplývá, že je potřebné stabilizovat daňová pravidla v průběhu delšího časového období a zajistit lepší metodické vedení finančních úřadů s cílem jejich jednotného a jednoznačného výkladu daňových předpisů. V případě finančních úřadů bude nutno vůbec prosadit tzv. klientský přístup, kdy je daňový poplatník brán a vnímán jako klient, který má oprávněný zájem, aby stát v případě nejasností právní úpravy specifikoval, co z ní vyplývá pro poplatníka, co je obsahem právních norem, kterým má v daném případě poplatník vyhovět. Poplatník by tedy měl získat zaručený postup v případech, kdy je právní úprava obtížně srozumitelná a nepře-

hledná. Po české daňové správě se tak v poslední době stále více požaduje (a změny se v tomto směru již připravují), aby v ní byl uplatněn princip závazného posouzení daňových dopadů podnikatelských transakcí, který se označuje jako zavedení všeobecné editační povinnosti.

2.4 Vysoké odvodové zatížení nákladů práce

ČR patří v Evropě k zemím s nejvyššími vedlejšími náklady práce (odvody sociálního a zdravotního pojištění zaměstnavatele za zaměstnance). Poslední úpravy zvyšující odvody v oblasti sociálního a zdravotního pojištění měly pak nejvíce nepříznivý dopad na střední vrstvu včetně drobných podnikatelů. Vysoké odvodové zatížení nákladů práce prodražuje v ČR významným způsobem pracovní sílu a snižuje konkurenceschopnost země. Ze zkušeností i názorů různých ekonomických expertů je známo, že podnikavost v ekonomice a rozvoj ekonomiky mohou výrazně dusit právě vysoké odvody sociálního pojištění, neboť ty podstatným způsobem ovlivňují rozhodnutí firmy o přijetí více pracovníků. Tato skutečnost se pak kumuluje do celkových obtíží snižování míry nezaměstnanosti. Signály v tomto směru vysílá i Německo, kde se příspěvky na sociální pojištění podílejí na celkových daňových příjmech 40,7 %. Vysoké odvodové zatížení nákladů práce spadá však v ČR také do celkového pojetí struktury daní. Více jsou zde zdaňovány příjmy než spotřeba.

Objevují se požadavky na celkové snížení odvodů sociálního a zdravotního pojištění, ale také na zavedení horního limitu (stropu) vyměřovacího základu pro sociální a zdravotní pojištění. Podle Strategie hospodářského růstu ČR by měl být nejdříve nastaven ve výši pětinašobku průměrné mzdy a postupně klesnout až na úroveň trojnásobku průměrné mzdy. Tento požadavek je důležitý i z hlediska budování znalostní ekonomiky. Specifickým problémem je zde právě nepoměr, který vzniká v důsledku lineární sazby pojištění u vysoce kvalifikovaných odborníků, kteří pobírají nadprůměrné mzdy, ale zároveň vytvářejí vysokou přidanou hodnotu a případně přinášejí do ČR cenné know-how. Zavedení horního limitu vyměřovacího základu pro sociální a zdravotní pojiště-

ní umožňuje snížení vedlejších nákladů práce, což znamená i zvýšení atraktivnosti ČR pro podnikání v oborech, které vyžadují vysoce kvalifikovanou pracovní sílu s vyššími mzdami.

V dané souvislosti stojí za pozornost v některých zemích (např. v Nizozemsku) zavedené snížení odvodů sociálního pojištění zaměstnavatele za výzkumné a vývojové pracovníky, které se obvykle spojuje s daňovými zvýhodněními pro investice do výzkumu a vývoje a je cíleně určeno pro segment malých a středních podniků. Nižší platby odvodů sociál-

ního pojištění patří k těm nástrojům nepřímé podpory, které snižují zaměstnavatelům náklady na výzkumné a vývojové pracovníky a měly by tedy podporovat zájem podnikatelské sféry o jejich zaměstnávání. Platy těchto pracovníků lze vyjmout z vyměřovacího základu, resp. je do něho započítat jen částečně, pro daný rok může být stanovena výše speciální slevy apod. Tento nástroj je u nás ze strany Ministerstva financí jednoznačně odmítán s ohledem na obavy ze zneužití a narušení jakési rovnosti tohoto „zdanění“.

LITERATURA A PRAMENY

- /1/ *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy.* Brussels, COM (2005) 24
- /2/ Kok, W.: *Facing the Challenge.* Brussels, November 2004
- /3/ *Entrepreneurship Action Plan.* Brussels, March 2004
- /4/ *Communication from the Commission. Consultation document on State aid for innovation.* Brussels, COM (2005) 436
- /5/ World Bank: *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*
- /6/ World Bank: *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*
- /7/ World Bank: *Doing Business in 2006: Creating Jobs*
- /8/ World Bank: *Doing Business 2005 database*
- /9/ *EU-25 overall tax burden at 40.3 % of GDP in 2003.* News release. Eurostat, 134/2005
- /10/ *Structures of the taxation systems in the EU: 1995-2003.* Eurostat, 2005

ABSTRACT

The article analyses current entrepreneurial environment of the CR and provides the international comparison. For this purpose the results of the World Bank (Doing Business Project) and also data about tax burden from the Eurostat are used. The Doing Business Project investigates regulations relating to starting a business, dealing with licenses, hiring and firing workers, registering property, getting credit, protecting investors, paying taxes, trading across borders, enforcing contracts and closing a business. The findings are discussed including methodological aspects.

KLÍČOVÁ SLOVA

podnikatelské prostředí, regulace, daně, podnikání

JEL KLASIFIKACE

H24, H25, L50, L52, L53

Fiskální politika České republiky ve světle hodnocení mezinárodních organizací

► Ing. Ivana Dostálová » Institut integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze¹

* „Evropa stále hledá svou fiskální duši. Vývoj v poslední dekádě nás poučil, že implementace pravidel není jednoduchým úkolem. Hospodářské potíže a politické záměry se často dostávají do konfliktu s požadovaným fiskálním chováním. Neexistuje žádné zázračné řešení dilematu evropské fiskální politiky. Kompromis mezi pravidly a flexibilitou, mezi společnými cíli a národními zájmy se hledá obtížně.“

M. Buti, D. Franco: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union - Theory, Evidence and Institutions*. Edward Elgar Publishing 2006

Česká republika je členem řady mezinárodních organizací, účastní se prostřednictvím svých zástupců konferencí, jednání pracovních skupin a výborů a od těchto institucí získává doporučení, kterými se řídí jako další tržní ekonomiky. Lze předpokládat, že doporučení mezinárodních organizací jsou vedena dobrými úmysly, i když nelze vyloučit, že se do nich promítají záměry zájmových skupin, které chtějí tímto způsobem dobývat rentu. Je jisté, že se mezinárodní organizace svými doporučeními podílejí přímým i nepřímým způsobem na tvarování obrysů hospodářské strategie a politik.

1. Z příjemce úvěrů a doporučení rovnocenným partnerem

Postavení České republiky v mezinárodních institucích se vyvíjí. V počátcích ekonomické transformace přijímala česká administrativa s otevřenou náručí technickou pomoc. To se časem změnilo a ČR se za-

řadila mezi vyspělé země jako jejich rovnocenný partner. Formálně to potvrdil například nedávný graduační akt Světové banky, kdy byla ČR tzv. graduační přeřazena ze skupiny zemí, které mají právo čerpat úvěry od Světové banky, do skupiny zemí vyspělých a z klasického vztahu mezi poskytovatelem pomoci a jejím příjemcem se staly vztahy partnerské spolupráce. V Evropské unii ČR postoupila ze země pozorovatele do pozice aktivního účastníka.

Po řadu let transformačního období se česká politická scéna potýkala s dilematem dobrých makroekonomických výsledků a zaostávajícího institucionálního rámce, jehož mezerami mizely v důsledku nekorrektního chování některých ekonomických subjektů a nátlakových zájmových skupin rozsáhlé zdroje. Tento fakt neunikl mezinárodním organizacím, které v této sféře sehrály významnou úlohu (hlavně EU, MMF, Světová banka, OECD, ILO), i když v některých případech – zejména na počátku transformace – některé rady (např. devalvace měny) vyvolávaly dojem, že silně podporují také zájmy mezinárodních investorů a nadnárodních korporací při jejich účasti v privatizaci státního majetku.

Nyní se ukazuje, že ochota řídit se doporučeními mezinárodních organizací a přistupovat k reformám je přiměřená standardní tržní ekonomice, kde je naděje na přijetí reformních opatření obecně vyšší v dobách nouze. Reformní kroky narážejí na odpor skupin obyvatel, kterým přinášejí krátkodobé ztráty, a vlády to musejí řešit výdajovými a daňovými politikami, případně administrativními opatřeními. Reformní tempo ve vyspělých ekonomikách je podstat-

¹ 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“.

ně pomalejší než v nových tržních ekonomikách, kde chybí historická zkušenost a nevyprchalo nadšení pro revoluční změny. Při aplikaci fiskální reformy se ukazuje, že je těžké snížit výdaje, na které si jejich příjemci zvykli, a to zejména v období před volbami, které je náchylné k fiskálnímu uvolňování. Doporučení mezinárodních organizací těží z letitých zkušeností úspěšných zemí a nastavují zrcadlo místním problémům, přestože nápravná opatření často pokulhávají v důsledku setrvačnosti lidského chování a střetávání protichůdných zájmů. Systémové změny se nedají řešit přes noc a jejich přínosy mohou pocítit až následující generace.

2. Integrace ČR do evropských regulatorních struktur

Nejvýraznější vliv na formulaci a implementaci hospodářské politiky ČR má Evropská unie s institucionálním rámcem, který vymezuje mantinely pro vývoj české fiskální politiky a hospodářské politiky v oblasti makroekonomické, mikroekonomické a zaměstnanosti. Přelomovým datem se stal květen 2004, kdy ČR vstoupila do Unie. Tímto počinem na sebe převzala závazky, vyplývající z evropského práva pro členskou zemi, která se na základě dočasně udělené výjimky připravuje na zavedení eura. Pro fiskální politiku to znamenalo pevné ukotvení ve fiskálním rámci Paktu stability a růstu a systematictější pokračování na cestě k udržitelnému plnění maastrichtských kritérií ve fiskální oblasti. V současnosti ČR převzala v této oblasti veškeré postupy, které realizují další členské státy Unie.

Po přistoupení k Unii ztratila česká exekutiva svou dřívější míru volnosti při formulování a implementaci hospodářské a fiskální politiky a musela se podřídit platnému makroekonomickému a fiskálnímu rámci. Nová pravidla EU výrazně omezila prostor pro dobývání renty jednotlivci a zájmovými skupina-

mi, i když na druhé straně otevřela bránu pro přelévání bruselské byrokracie do české státní správy. Vzhledem k těsnějším integračním vazbám v Unii má řada „bruselských“ doporučení závaznější charakter než doporučení ze strany dalších organizací, která lze často chápat spíše jako „dobré rady“, tedy upozornění na dobře fungující postupy, které se osvědčily v jiných zemích².

Příprava na přistoupení k EU trvala dlouho, postupně se přizpůsoboval institucionální a legislativní rámec, docházelo k přejímání procedur obvyklých pro řízení hospodářské a fiskální politiky ve vyspělých zemích. Reálná ekonomická konvergence pokračuje i po přistoupení ČR k Unii doháněním hospodářské výkonnosti EU, která se začíná blížit 75 % průměru EU-25. Vláda ČR předpokládá dosažení průměrné úrovně EU-25 do roku 2013 (podle Strategie hospodářského růstu na období 2005–2013). Stejně pokračuje i nominální konvergence, kde v souladu s přijatou strategií fiskální konsolidace dochází k přibližování fiskálních ukazatelů ČR směrem k maastrichtským konvergenčním kritériím. Ty jsou závaznou podmínkou pro vstup nového členského státu do eurozóny. Přijetím nových pravidel EU se sféra domácích hospodářských a fiskálních opatření dostala pod drobnohled kontroly evropských mechanismů: multilaterálního fiskálního dohledu a procesu koordinace hospodářských a strukturálních politik.

Fiskální rámec, v němž se nyní pohybuje česká fiskální politika, je daný Smlouvou o ES³ a Paktem stability a růstu; makroekonomický rámec je daný Smlouvou o ES a revidovanou Lisabonskou strategií hospodářských reforem⁴ s hlavním nástrojem spočívajícím v Integrovaných směrech pro růst a zaměstnanost⁵. Je na místě připomenout, že oba rámce doznaly během krátkého působení ČR v EU výrazných změn a postoupily k procesnímu zjednodušení, většímu souladu procedur s hospodářskou realitou a sil-

² V podobě tzv. *code of best practices*.

³ S často citovaným článkem 104, který uvádí, že se země mají vyvarovat nadměrných fiskálních deficitů, a Protokolem o postupu při nadměrném deficitu, který specifikuje hranici 3 % HDP pro fiskální deficit a 60 % HDP pro veřejný dluh.

⁴ *Desetiletá strategie do roku 2010*.

⁵ *Na období 2005–2008*.

Box č. 1 » Fiskální konvergenční kritéria pro vstup do eurozóny

Fiskální konvergenční kritéria

Kritérium veřejného deficitu požaduje, aby poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k HDP nepřekročil 3 %, kromě případů, kdy buď poměr podstatně poklesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně blízké se referenční hodnotě, anebo překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a zároveň poměr zůstává blízko k referenční hodnotě.

Kritérium hrubého veřejného dluhu znamená, že by poměr veřejného dluhu k HDP neměl překročit 60 %, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Pramen: Strategie přistoupení ČR k EU, společný dokument vlády ČR a ČNB, říjen 2003

nějšímu „národním“ vlastnictví reforem a fiskálního chování.

Revize, která byla přijata v roce 2005 po dlouhých a bouřlivých debatách v Unii, zajistila silnější národní konsensus členských států o hospodářské politice zavedením praxe, kdy k dosahování širšího souhlasu s reformami na národní úrovni dochází důslednějším prosazováním projednávání konvergenčních programů⁶ v národních parlamentech členských zemí. Stejná praxe (projednávání v národních parlamentech) se týká doporučení vyplývajících z postupu při nadměrném deficitu. Hospodářské dokumenty strategické povahy se projednávají i na půdě sociálních partnerů. Byla zabezpečena větší provázanost obou rámců (fiskálního a makroekonomického). Při hodnocení rozpočtových výsledků členských zemí EU je také možné zohlednit provádění velkých strukturálních reforem (za ně Komise považuje takové, které mají výrazný rozpočtový dopad, jako např. vyvedení státního průběžně financovaného penzijního systému částečně nebo úplně ze sektoru vlády a jeho převedení na fondový systém či reformy na trhu práce⁷).

3. Společný jmenovatel fiskálních doporučení: udržitelnost

Mezi hodnocení, která pro své členské země zpracovávají pravidelně a tradičně mezinárodní instituce v oblasti fiskální politiky, patří především výstupy pravidelných misí Mezinárodního měnového fondu (MMF)⁸, hospodářské přehledy a srovnávací analýzy OECD a pravidelné examinační konvergenčních a stabilizačních programů ze strany EU. MMF globálně monitoruje hospodářský a fiskální vývoj a hospodářské politiky, zejména s ohledem na fiskální, měnovou a kursovou situaci a transparentnost veřejných financí; OECD analyzuje celkový hospodářský vývoj a adekvátnost hospodářských politik; EU hodnotí programy střednědobé fiskální udržitelnosti (v případě ČR Konvergenční program a jeho aktualizace) a Národní program reforem⁹. Ve fiskální oblasti se doporučení mezinárodních organizací shodují v nutnosti dosáhnout střednědobé a dlouhodobé fiskální udržitelnosti na základě udržitelné reformy veřejných výdajů, zejména penzijního a zdravotnického systému. Také je doporučováno podpořit a motivovat rozvoj podnikání zlepšením rámcových podmínek a zvýšením flexibility trhu práce. Podle těchto doporučení je nutné trvale dbát na to, aby nízkopříjmové

⁶ Předkládají je země, které nejsou členy eurozóny.

⁷ Zohlednění nákladů na reformy se bude řešit individuálně, zřejmě nebudou zohledněny rozpočtové dopady výstavby infrastruktury, výdajů na výzkum a vývoj a vzdělávací projekty.

⁸ Konzultace v rámci článku IV Dohody mezi ČR a MMF.

⁹ Vzhledem k nově zavedené praxi bude letos první vyhodnocení implementačního pokroku.

Box č. 2 » Doporučení MMF k transparentnosti veřejných financí

Doporučení MMF k transparentnosti veřejných financí

- jasné vymezení vládního sektoru a jeho odlišení od zbytku ekonomiky, zřetelné právní a administrativní vymezení jeho úkolů a způsobu realizace těchto úkolů
- poskytování úplných informací o hospodaření vlády za minulost, současnost a projektovanou budoucnost
- příprava rozpočtu, jeho plnění a poskytování informací o těchto skutečnostech musejí být otevřené, materiály týkající se rozpočtu by měly specifikovat vládní priority, makroekonomický rámec a fiskální rizika a tím usnadnit analýzu hospodaření vládního sektoru a posílit zodpovědnost za toto hospodaření
- zárukou dosažení úplnosti informací a transparentnosti je postupování informací veřejnosti a nezávislé kontrole – návod, jak splnit tyto požadavky, je obsažen v doprovodném manuálu

Česká republika tyto požadavky v podstatě splňuje. Podrobně jsou popsány v širším materiálu MMF.

Pramen: MMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2001.

skupiny neupadaly do pasti chudoby, aby lidé nezůstávali na sociálních dávkách namísto toho, aby hledali a přijímali zaměstnání, a aby se podnikatelé mohli lépe zbavit nadbytečné pracovní síly a nebáli se proto přijímání nových pracovníků.

Podle výstupu mise MMF z listopadu 2005 vypadá makroekonomický výhled pro ČR ve středním období příznivě, ovšem za předpokladu, že bude dosaženo pokroku v reformách zaměřených na zlepšení flexibility trhu práce a že bude vzrůstat podíl českého exportu na zahraniční trhy. Dobře hodnotila mise plnění fiskálního cíle pro rok 2005, které přispělo k makroekonomické stabilitě, nízké inflaci, nízkým úrokovým sazbám a snižujícím se deficitu běžného účtu, i když považovala za pravděpodobné podstřelení fiskálního cíle na 2,8 % HDP¹⁰ – vzhledem k robustním daňovým příjmům a zpomalení ve výdajích některých položek státního rozpočtu.

Institucionální slabiny českých veřejných financí podle MMF ukázala revize výdajových stropů směrem nahoru (tj. vláda si nejprve stanoví omezení a pak ho poruší v důsledku lepší projekce hospodářského růstu). Zvýšení výdajů podle MMF může zpochybnit kredibilitu střednědobého fiskálního rámce. Vzestup výdajů také sníží prostor pro budoucí udržitelnou reformu daní, směřující ke snížení daňového

břemene. To není šťastné řešení za situace vysychajících privatizačních příjmů, velkého objemu rizikových garancí a zvyšujícího se tlaku stárnutí populace. Rizikem pro fiskální řízení jsou vedle revize výdajových stropů velké převody nespotebovaných plánovaných rozpočtových výdajů do rezervních fondů (roce 2004 a 2005 celkem v rozsahu zhruba 2,5 % HDP). Přesuny výdajů zhoršují podmínky pro kvalitu fiskálních projekcí a nesou v sobě riziko netransparentní fiskální politiky a zhoršení fiskální disciplíny, které by se mohlo odrazit ve zvýšení inflačních tlaků a následné nutnosti přitvrzení monetární politiky a růstu úrokových sazeb. Současný vývoj je tak ve znamení částečného faktického přesunu odpovědnosti za fiskální kontrolu na výdajová ministerstva a oslabení pozice Ministerstva financí. Na druhé straně těmto pravidlům nelze upřít snahu o vyšší motivaci rozpočtových kapitol k úsporám, protože k eskalacím výdajů docházelo tradičně koncem roku pod vlivem ztráty nespotebovaných zdrojů. MMF doporučuje zlepšit rozpočtové procedury prostřednictvím výdajových auditů a programového rozpočtování. Vláda by v zásadě neměla porušovat své výdajové limity. MMF také připomíná nutnost zvyšování statistického věku odchodu do důchodu a vytváření rezervy na budoucí penze.

¹⁰ Upravená data na bázi peněžních toků v hotovostním principu bez privatizačních příjmů, finančních operací a dotací transformačním institucím.

Také letošní Hospodářský přehled ČR¹¹ z dílny OECD se vyslovuje pochvalně ke zlepšené růstové dynamice ČR, dobrému tempu dohánění hospodářské výkonnosti vyspělejších zemí v regionu, nízké inflaci a nízkým úrokovým sazbám a dobře vypracovaným politikám, připravujícím zemi na vstup do eurozóny. Současný fiskální výsledek hodnotí jako dobrý, ale reflektující dočasné faktory: překvapivý vývoj daňových příjmů a odložené výdaje – nikoli udržitelnou reformu na straně výdajů. Rozsáhlá reforma veřejných výdajů bude nezbytná, aby bylo zajištěno kofinancování výdajů z fondů EU a aby bylo možné čelit výzvám stárnutí obyvatelstva. Podle OECD je zarážející, že přes zlepšené fiskální výsledky nedochází k trendu snižování výdajů ve vztahu k HDP (velikost

Unie, je Pakt stability a růstu. Ten vede vlády členských zemí EU ke střízlivé fiskální politice, vylučuje její procykličnost a podporuje střednědobou a dlouhodobou orientaci rozhodování. Směřuje k větší provázanosti rozpočtových strategií s dalšími strategickými dokumenty, ke kontinuitě dokumentů přijatých následnými vládami, k větší odpovědnosti vlád před voliči a ke konsensuálnímu názoru.

Pakt stability a růstu byl přijatý Evropskou radou v červnu 1997 pro zabezpečení fiskální disciplíny zemí měnové unie, které mají jednotnou měnovou a kursovou politiku. Před vznikem eurozóny došlo ke zpevnění fiskální disciplíny, poté začala být narušována: od roku 2002 muselo být 6 z 12 členů eurozóny podrobeno postupu při nadměrném deficitu. Preg-

Základním kamenem fiskální architektury EU, v níž se nyní ČR pohybuje stejně jako další členské státy Unie, je Pakt stability a růstu. Ten vede vlády členských zemí EU ke střízlivé fiskální politice, vylučuje její procykličnost a podporuje střednědobou a dlouhodobou orientaci rozhodování.

vládního sektoru měřená výdaji vládního sektoru dosahovala v roce 2004 zhruba 45 % HDP). Není dobré, že rozpočet na rok 2006 uvolnil přijaté výdajové limity¹², i když nezpochybil fiskální cíl na tento rok. Vláda vzešlá z červnových voleb bude muset pokračovat v reformních opatřeních také v oblasti zlepšení trhu práce a podnikatelského prostředí. Je třeba zvýšit efektivitu výdajů místní vlády, především těch nejmenších jednotek¹³. Pro financování státních univerzit se doporučuje zavedení plateb ze strany studentů spolu s rozšířením půjček pro studenty.

4. Česká republika ve fiskálním rámci EU

Základním kamenem fiskální architektury EU, v níž se nyní ČR pohybuje stejně jako další členské státy

nantně se k situaci vyjádřil Jean Pisani-Ferry, ředitel bruselského výzkumného ústavu Bruegel na zasedání Výboru pro hospodářské a měnové vztahy Evropského parlamentu v únoru 2006: „Po zavedení eura se v eurozóně zpomalily reformy. Jsme v reformní pasti. Máme společnou měnovou politiku, ale ne společnou fiskální politiku. Nemůžeme být spokojeni s kvalitou fiskální politiky. Je především nutné odstranit její procyklickou deformaci. Současný nízký hospodářský růst eurozóny je odrazem nízké ekonomické výkonnosti největších členských států – Německa, Francie a Itálie, které nerealizovaly reformy.“

¹¹ Duben 2006.

¹² Ve střednědobém výdajovém rámci na roky 2004–2006.

¹³ Sektor vládních institucí v České republice se dělí na ústřední vládní instituce, fondy sociálního zabezpečení a územní samosprávné celky, které zahrnují 14 krajů a přibližně 6 300 obecních úřadů. Závěr OECD říká, že tak vysoký počet obecních úřadů neumožňuje využívání úspor z rozsahu.

Box č. 3 » Revize Paktu stability a růstu

Revize Paktu stability a růstu – posílení jeho ekonomické podstaty

Novela prvního nařízení, které upravuje tzv. preventivní část Paktu, se týká jednak nového pojetí střednědobého cíle veřejných financí (tedy hodnoty strukturálního salda veřejných rozpočtů, k níž by se mělo ve středním období směřovat). Tato hodnota je pro jednotlivou zemi nastavena individuálně v závislosti na dlouhodobé udržitelnosti jejích veřejných financí (dosud byl definován pro všechny země jako vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet) a bude pravidelně (každé čtyři roky), výjimečně i nepravidelně (po provedení významné strukturální reformy) revidována. Konkrétní hodnoty střednědobých fiskálních cílů jsou závazně vyměřeny Stanoviskem Rady ke konvergenčnímu/stabilizačnímu programu. V tomto ohledu revize Paktu stability a růstu vyšla vstříc české fiskální politice: státům s dynamickým růstem a nízkým zadlužením (jako ČR) se povoluje výše strukturálního schodku do 1 % HDP. Pro ČR byla tato hodnota strukturálního deficitu (1 %

HDP) specifikována v Konvergenčním programu ČR z listopadu 2005 (a odsouhlasena Radou v lednu 2006) a tohoto cíle by měla ČR dosáhnout do roku 2012.

Novela druhého nařízení, jež upravuje tzv. sankční část Paktu, se týká hlavně následujících oblastí:

- úprava definice „závažného hospodářského poklesu“, který může být důvodem pro zahájení procedury nadměrného deficitu (dosud byl „závažný hospodářský pokles“ definován jako meziroční pokles HDP o nejméně 2 %, nově jako záporný růst HDP, s individuálním přístupem);
- úprava významu „dalších relevantních faktorů“, jež musí Komise a Rada zohlednit při posouzení, zda došlo k výskytu nadměrného deficitu;
- prodloužení lhůt pro jednání Komise a Rady a pro přijetí opatření uložených členskému státu.

5. Procedura při nadměrném deficitu proti ČR

Vzhledem k nepříznivému stavu (a vývoji) ukazatele podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP¹⁴ v ČR zahájila Evropská komise (v souladu se Smlouvou o ES a zavedenou praxí) ihned po vstupu do EU v roce 2004 proti České republice postup při nadměrném schodku, v jehož rámci se ČR zavázala ke snížení schodku veřejných rozpočtů pod 3 % HDP do roku 2008. Cesta i délka fiskální konsolidace navržená Radou byla převzata z Konvergenčního programu ČR z května 2004. Podle této strategie by se měl „schodek sektoru vládních institucí pozvolným a udržitelným způsobem snižovat tak, aby v roce 2008 splnil důvěrohodným a udržitelným způsobem maastrichtské referenční kritérium a aby bylo možné v období let 2009–2010 vstoupit do eurozóny“.

Tehdy Rada doporučila České republice:

- ukončit co nejrychleji současnou situaci nadměrného schodku;

- učinit kroky ve střednědobém horizontu pro snížení schodku pod 3 % HDP do roku 2008 věrohodným a udržitelným způsobem;
- implementovat důsledně opatření zahrnutá do Konvergenčního programu z května 2004, obzvláště snížení mzdových nákladů ve státní správě a snížení výdajů jednotlivých ministerstev. Dále Rada Českou republiku vyzvala, aby:
- použila příjmy vyšší než rozpočtované na snižování deficitu;
- zavedla rozpočtové cílení založené na střednědobých výdajových stropech a vytvořila účinná pravidla pro snižování rizika zvyšující se zadluženosti regionů a místních samospráv;
- zahájila reformu penzijních a zdravotnických systémů pro zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí;
- minimalizovala negativní rozpočtový dopad operací České konsolidační agentury.

¹⁴ Podle výsledku fiskální notifikace ČR na jaře 2004.

Tabulka č. 1 » Strategie fiskální konsolidace ČR: plán vs. realita

	2004	2005	2006	2007
Plánovaný deficit veřejných rozpočtů (podle Konvergenčního programu z května 2004)	5,3	4,7	3,8	3,3
Skutečný deficit veřejných rozpočtů podle Eurostatu (z dubna 2006)	2,9	2,6	-	-
Tempo růstu HDP (podle Konvergenčního programu z května 2004)	2,8	3,1	3,3	3,5
Tempo růstu HDP (podle Konvergenčního programu z listopadu 2005)	4,4	4,8	4,4	4,2

Pramen: Konvergenční program ČR z května 2004, Konvergenční program ČR z listopadu 2005, fiskální notifikace Eurostatu z dubna 2006.

Podzimní Konvergenční program ČR z roku 2004, stejně jako následující dokument z podzimu 2005 potvrdily strategii fiskální konsolidace stanovenou v Konvergenčním programu ČR z května 2004. Vláda reagovala i na další výzvy Rady: podle novelizovaných rozpočtových pravidel nelze použít vyšších než plánovaných a jednorázových příjmů na dodatečné výdaje. Výdajové stropy lze překročit jen za předem daných, taxativně vyjmenovaných okolností. Podle novelizovaných rozpočtových pravidel bylo také zavedeno fiskální cílení založené na střednědobých výdajových stopech a těmito pravidly se již řídila příprava státního rozpočtu na rok 2005 a příprava střednědobých výdajových rámců na roky 2006 a 2007. Vláda se zavázala připravit reformu penzijních a zdravotnických systémů. Do konce roku 2007 by mělo dojít ke zrušení České konsolidační agentury. Převody nekvalitních aktiv přesahující částku 1 mld. Kč, které se uskuteční do zrušení ČKA, jsou

podmíněny souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Z průběžných diskusí s experty EU lze učinit následující závěry: i) na rozdíl od řady zemí jsou Konvergenční programy ČR odevzdávány v daném termínu, a to nejen v češtině, ale i v angličtině, nestalo se, aby byly vráceny k přepracování (jako se to stalo letos např. Maďarsku); ii) po formální stránce Konvergenční programy ČR odpovídají požadavkům EU, kvalita zpracování i dat se zlepšuje; iii) dokumenty jsou transparentní, ale nepřiliš ambiciózní, převládá obezřetné pojetí fiskální projekce, jsou postaveny na reálných makroekonomických předpokladech, rizika jsou vyvážená; iv) vláda dodržuje fiskální strategii, fiskální deficity jsou nižší než projektované, což je sice dobrá zpráva pro hospodaření vlády, ale zároveň to svědčí o menším naplnění přesnosti projekce.

Vláda ČR se snaží o ozdravení fiskální politiky v souladu s doporučeními mezinárodních institucí a

Box č. 4 » Stanovisko Rady EU ke Konvergenčnímu programu ČR

Stanovisko Rady EU ke Konvergenčnímu programu ČR (leden 2006)

Česká republika by měla:

- posílit své fiskální úsilí ve světle lepšího rozpočtového výsledku v roce 2005 a silného hospodářského růstu a výhledu a také s ohledem na malou bezpečnostní mezeru, kterou má ČR při stanovení rozpočtového cíle na rok 2008 (tj. termínu pro odstranění nadměrného deficitu), a pro rychlejší dosažení střednědobého rozpočtového cíle;
- zlepšit kvalitu rozpočtového plánování, zvláště ve vztahu k převodům nespotřebovaných výdajů a pro posílení střednědobých výdajových stropů;
- zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, hlavně zrychlením penzijní reformy a přijetím reformy zdravotnického systému.

Pramen: Stanovisko Rady Ecofin ze dne 24. ledna 2006.

o přizpůsobení strukturálních politik Lisabonské strategie EU. Doporučení těchto institucí pojmá jako své priority a postupuje v jejich implementaci. ČR nepatří v hodnocení své hospodářské politiky mezi špičku nejlépe hodnocených, kde stojí skandinávské země, ale ani mezi opozdilce (Maďarsko, Polsko, Řecko). Meziroční zlepšování deficitu veřejných rozpočtů (řečí EU tzv. fiskální úsilí) je považováno i nadále za přiměřené, pokud probíhá tempem 0,5 procentního bodu ročně. K lepším fiskálním výsledkům přispělo zrychlení růstu, přínosy již realizovaných

strukturálních reforem i novela rozpočtových pravidel, umožňující převod nevyčerpaných výdajových alokací do rezervních fondů.

Jak konstatuje dokument Strategie hospodářského růstu ČR na období 2005-2013, „*veřejné finance představují v současnosti hlavní potenciální zdroj nestability s deficitem, přesahujícími maastrichtské kritérium pro přistoupení k eurozóně. Deficit má strukturální charakter a bez zásadní reformy lze těžko očekávat, že by mohl být podstatně snížen. Vyřešení otázky deficitů je podmínkou pro vstup do eurozóny, o kte-*

Tabulka č. 2 » Veřejný dluh v EU-25 (v % HDP)

Země	2002	2003	2004	2005
Belgie	103,2	98,5	94,7	93,3
Česká republika	28,8	30,0	30,6	30,5
Dánsko	46,8	44,4	42,6	35,8
Estonsko	5,5	6,0	5,4	4,8
Finsko	41,3	44,3	44,3	41,1
Francie	58,2	62,4	64,4	66,8
Irsko	32,1	31,1	29,4	27,6
Itálie	105,5	104,2	103,8	106,4
Kypr	65,2	69,7	71,7	70,3
Litva	22,3	21,2	19,5	18,7
Lotyšsko	13,5	14,4	14,6	11,9
Lucembursko	6,5	6,3	6,6	6,2
Maďarsko	55,0	56,7	57,1	58,4
Malta	61,2	71,3	76,2	74,7
Německo	60,3	63,8	65,5	67,7
Nizozemsko	50,5	51,9	52,6	52,9
Polsko	39,8	43,9	41,9	42,5
Portugalsko	55,5	57,0	58,7	63,9
Rakousko	66,0	64,4	63,6	62,9
Řecko	110,7	107,8	108,5	107,5
Slovensko	43,3	42,7	41,6	34,5
Slovinsko	29,7	29,1	29,5	29,1
Španělsko	52,5	48,9	46,4	43,2
Švédsko	52,0	51,8	50,5	50,3
Velká Británie	37,6	39,0	40,8	42,8
EU-25	60,5	62,0	62,4	63,4

Pramen: Eurostat: Euro-Indicators, duben 2006.

rém se uvažuje na rok 2010. Pokračující deficity na současné, nebo vyšší úrovni a rostoucí vládní dluh by mohly dovést centrální banku ke zvýšení úrokových sazeb s následným nepříznivým dopadem na spotřebu a investice. Je třeba zvláště odstartovat penzijní reformu. “ Vláda ČR chápe fiskální konsolidaci a struk-

turální reformy jako základ pro udržení a zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky v době rychlého technologického vývoje, zrychlené globalizace a tlaku stárnutí obyvatelstva, které ČR zasáhne zvláště silně.

Tabulka č. 3 » Přebytek/schodek veřejných rozpočtů v EU-25 (v % HDP)

Země	2002	2003	2004	2005
Belgie	0,0	0,1	0,0	0,1
Česká republika	-6,8	-6,6	-2,9	-2,6
Dánsko	1,2	1,0	2,7	4,9
Estonsko	1,0	2,4	1,5	1,6
Finsko	4,1	2,5	2,3	2,6
Francie	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9
Irsko	-0,4	0,2	1,5	1,0
Itálie	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1
Kypr	-4,5	-6,3	-4,1	-2,4
Litva	-1,4	-1,2	-1,5	-0,5
Lotyšsko	-2,3	-1,2	-0,9	0,2
Lucembursko	2,0	0,2	-1,1	-1,9
Maďarsko	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1
Malta	-5,6	-10,2	-5,1	-3,3
Německo	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Nizozemsko	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
Polsko	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5
Portugalsko	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0
Rakousko	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5
Řecko	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
Slovensko	-7,7	-3,7	-3,0	-2,9
Slovinsko	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8
Španělsko	-0,3	-0,0	-0,1	1,1
Švédsko	-0,2	0,1	1,8	2,9
Velká Británie	-1,6	-3,3	-3,3	-3,6
EU-25	-2,3	-3,0	-2,6	-2,3

Pramen: Eurostat: Euro-Indicators, duben 2006.

LITERATURA

1. Buti, M., Franco, D.: *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union - Theory, Evidence and Institutions*. Edward Elgar Publishing, Velká Británie, USA, 2006
2. Eurostat: *Euro-Indicators*. Lucemburk, duben 2006
3. Evropská komise: *Public Finance in EMU - 2005*. Brusel, 2005
4. Evropská komise: *Second Report on the Practical Preparations for the Future Enlargement of the Euro Area*. Brusel, listopad 2005
5. Pisani-Ferry, J., Sapir, A.: *Last Exit to Lisbon*. Bruegel Institute, Brusel, 2006
6. Rada Evropské unie: *Závěry předsednictví*. Brusel, březen 2006
7. Mezinárodní měnový fond: *Konzultace v rámci článku IV*. Washington, D. C., listopad 2005

ABSTRACT

The paper is focused on the economic and fiscal policy challenges as viewed by the International Organisations and executed by the Czech authorities. The economic decision making develops under the umbrella of the macroeconomic and fiscal framework of the EU. The good news for all taxpayers is that all procedures and processes have already been integrated in the European structures and the room for rent-seeking has diminished, however, on the other hand, the burden of Brussels bureaucracy has increased. The economic problems persist especially in the long-term sustainability of public finance endangered by ageing of population. There are no marvellous solutions and the willingness to structural reforms is not as large as in starting democracies.

KLÍČOVÁ SLOVA

fiskální politika, veřejné rozpočty, rozpočtový deficit, veřejný dluh, Pakt stability a růstu, konvergenční program

JEL KLASIFIKACE

H60, H61, H62, H63

×

Inflace v kontextu tří ropných šoků a aktuální otázky energetické politiky

► Dr. Jana Sereghyová, DrSc. » externí spolupracovnice Institutu integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze¹

* Inflace byla vždy velice citlivá vůči meritorním proměnám hladiny světových cen primárních zdrojů energie. To je též důvodem, proč prognostici, stojící dnes před úkolem předložit věrohodné predikce inflačních tendencí, které se budou prosazovat v jednotlivých zemích, porovnávají charakteristiky dvou předchozích ropných šoků s těmi, jimiž se vyznačuje třetí ropný šok v současné době, proč se pokoušejí vyjasnit okolnosti, které by mohly vést k zachování zvýšených nákladů energetických zdrojů i dopady, které by to mohlo mít na tempa ekonomického růstu jednotlivých zemí, proč zkoumají též nedávné posuny v jejich energetické politice, byť ty se prozatím rýsují jen v prvých náznacích. Snaha obeznamenat naši akademickou obec s výsledky analýz těchto problémových okruhů vedla k sepsání této statě.

1. Inflace během tří ropných šoků

Shodným znakem tří ropných šoků, které prodělala světová ekonomika v průběhu předchozích pětatřiceti let, je náhlý dramatický nárůst světové ceny ropy i ropných produktů, jenž měl vzápětí za následek obdobné zvýšení cen ostatních zdrojů primární energie. V průběhu šestnácti měsíců po vzniku prvního ropného šoku (v říjnu 1973) se zvýšila cena ropy na 3,5 násobek výchozí úrovně, v průběhu 20 měsíců po vzniku druhého ropného šoku (v lednu 1979) se zvýšila na 2,7 násobek. Během prvých dvaceti měsíců po vzniku třetího ropného šoku (v prosinci roku 2003)

se světová cena ropy zvýšila stejnou měrou jako v průběhu prvního ropného šoku, avšak v druhé polovině roku 2005 již převýšila kulminační bod, jenž dosáhla během předchozích dvou ropných šoků (viz graf č. 1).

Nezávisle na této zvýšené amplitudě neměl současný ropný šok dosud na zesílení inflačních tendencí v hospodářsky vyspělých státech odkázaných na masivní dovozy ropy a ropných produktů zdaleka tak silný vliv jako dva předchozí ropné šoky. Zatímco první z nich vedl ke vzednutí míry inflace v těchto státech v průměru téměř na 16 % a druhý ropný šok na více než 13 %, udržela se v nich míra inflace² během třetího ropného šoku dosud v průměru na úrovni 2,2 % (a pouze ve výjimečných případech převyšovala 3 %³).

Ve státech EU-15 se tzv. „jádrová inflace“ (do které není promítnut vliv růstu ceny energie) v průběhu let 2004–2005 dokonce snížila, z průměru 2,0 % na průměr 1,5 %. V rámci „koše“ položek, na jehož základě bývá vypočten index inflace spotřebitelských cen, se zde však výrazně zvýšila relativní váha výdajů za energii. To však nevedlo k dramatickému zvýšení tohoto indexu, neboť domácnosti redukovaly své ostatní (neenergetické) výdaje ve snaze udržet rodinné rozpočty v blízkosti původní úrovně. Důležitou roli přitom sehrála i aktuální situace na zdejším trhu práce, tj. vysoká míra nezaměstnanosti i hrozba ztráty zaměstnání, která bránila zaměstnancům, aby důrazněji požadovali takové zvýšení svých mezd a platů, →

¹ Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/1049.

² Propočtena na bázi HICP, tj. harmonizovaného indexu spotřebitelských cen.

³ To platí hlavně o vývoji inflace v USA, která se pod vlivem škod na rafinačních kapacitách vyvolaných hurikánem Katrina a následnými turbulencemi na domácím trhu ropných produktů „vyhoupla“ v září 2005 až na 4,7 %. Jakmile se však projevilo, že zásobení ropnými produkty zde není ohroženo, uvedené turbulence ustaly a míra inflace v celoročním průměru klesla zhruba na 3 %.

Tabulka č. 1 » Růst hladiny spotřebitelských cen ve vybraných hospodářsky vyspělých státech během dosavadního průběhu třetího ropného šoku (meziroční % změny)

	2003	2004	2005		2003	2004	2005
Eurozóna	2,0	2,0	1,8	Itálie	2,0	2,2	2,1
EU-15	2,1	2,1	2,1	Nizozemsko	2,1	1,2	1,5
USA	2,3	2,7	3,4	Portugalsko	3,3	2,4	2,4
Japonsko	-0,3	-0,6	-0,2	Rakousko	1,3	1,3	1,6
Belgie	1,5	1,5	2,3	Řecko	3,5	2,9	3,6
Finsko	0,9	0,1	0,8	Španělsko	3,0	3,0	2,7
Francie	2,1	2,1	1,7	Švédsko	1,9	0,4	0,5
Německo	1,0	1,7	1,4	Švýcarsko	0,6	0,8	1,1
Irsko	3,5	2,2	2,7	Velká Británie	2,9	3,0	3,8

Pramen: č. 10 (str. 131)

keré by odpovídalo zdražení energie. To zabránilo tentokrát vzniku cenově-mzdové spirály, zatímco ta silně napomáhala posílení inflačních tlaků během dvou předchozích ropných šoků. Od té doby došlo též k výraznému snížení energetické náročnosti mnohých průmyslových výroby, což umínilo vliv násobného zdražení energetických zdrojů na růst tzv. „producentůvých cen“.⁴

Inflační tlaky jsou tudíž v současné době podstatně slabší než během předchozích dvou ropných šoků. K jejich zdárnému zvládnutí přispěla kromě toho i skutečnost, že centrální banky hospodářsky vyspělých (evropských i zámořských) států přešly v průběhu předchozích dvou desetiletí na uplatňování vysoce účinných metod „inflačního cílování“ a že většina těchto států využívá nadále též ostatní nástroje své monetární politiky k podvázání hrozících inflačních tlaků. Je zřejmé, že důmyslné využití těchto nástrojů významnou měrou napomáhalo v těchto státech k udržení překvapivě nízké míry inflace během dosavadního průběhu třetího ropného šoku. Stěžejní důvod pro markantní rozdíly v dopadech, které každý z těchto ropných šoků měl na jejich ekonomiky, však spočívá v rozdílech v tržní situaci, která se vyvinula v jejich průběhu.

2. Rozdíly v tržní situaci navozené ropnými šoky

Objasnění specifik tržní situace vyvinuvší se během tří ropných šoků vyžaduje identifikaci alespoň těch nejdůležitějších příčin jejich vzniku. Připomeňme si proto hned úvodem, že první ropný šok byl nastartován tím, že země OPEC (v té době nejdůležitější světoví exportéři ropy) přistoupily k radikálnímu krácení svých dodávek směřovaných do hospodářsky vyspělých států, které během tzv. „jomkipurové války“ sympatizovaly s Izraelem. Kvóty „přidělené“ každému z těchto států stály hluboko pod úrovní jejich běžných dovozních potřeb, takže v případě, nepodařilo-li se jim získat ropu z jiných zdrojů (což bylo v daných krátkých lhůtách téměř nemožné)⁵, vznikl na jejich vnitřním trhu akutní nedostatek ropy a ropných produktů. To vedlo nejen k dramatickému zvýšení jejich cen (viz graf č. 3), nýbrž si to vynutilo též rozsáhlé odstávky v průmyslu těchto států. Vedlo to ke ztrátě části jejich odbytových možností i ke vzniku nemalých škod v ostatních oblastech jejich ekonomik.

Druhý ropný šok se vyvinul návazně na „Chomeyniho revoluci“ v Íránu. Byl projevem obav, že tato

⁴ Podrobněji viz pramen č. 6, str. 5.

⁵ To se dařilo v této vypjaté situaci jen málokteré zemi tím spíše, že nebyly oprávněny „přenechávat“ si vzájemně část jim přidělených kvót. Pouze USA se podařilo umírnit důsledky tím navozeného nedostatku ropy přechodným rozšířením její domácí těžby.

Tabulka č. 2 » Růst spotřeby ropy a zemního plynu ve vybraných zemích v % jejich HDP připadajících na krytí nákladů této spotřeby

	Hospodářsky vyspělé státy		
	2003	2004	2005
USA	2,6	3,1	4,5
Japonsko	1,8	2,1	3,0
Eurozóna	2,1	2,5	3,6
Francie	1,7	2,0	2,8

	Nově industrializované země		
	2003	2004	2005
Čína	4,6	5,7	8,1
Indie	5,4	6,5	9,1
Jižní Korea	4,5	5,4	7,0
Brazílie	4,9	5,8	7,1

Pramen: č. 1 (str. 25)

změna politické situace na Blízkém východě nanovo omezí dovozní možnosti ropy v hospodářsky vyspělých státech. K tomu následně vsutku došlo – byť nikoli tak adresným způsobem jako během prvního ropného šoku. Byla to hlavně specifická kartelová politika zemí OPEC, podvazující tehdy růst těžby a exportu ropy svých členů s cílem docílit na světovém trhu zaostávání růstu nabídky ropy za růstem poptávky po ní, která vyvolala napětí v mezinárodním obchodě ropou. Vzniklo tak riziko obnovení její nedostatkivosti, jakož i výskytu nesnáží při pokrytí dovozních potřeb ropy v řadě států. I druhý ropný šok tak zanašel prvky nejistoty do zásobených jejich ekonomik ropou.

Jak během prvního, tak i během druhého ropného šoku působila uvedená specifika tržní situace nejen na růst cenové hladiny ropy (a ropných produktů) a návazně i na výše zmíněné vzvednutí inflačních tendencí v ekonomikách států dovážejících ropu, nýbrž měla v těchto státech i řadu závažných odložených účinků. K nim náleží např. hluboká recese, která nastala ve většině těchto států několik měsíců po dovršení prvního ropného šoku, jakož i vleklá stagnace jejich průmyslové výroby, která se zde rozvinula několik měsíců po doznění druhého ropného šoku. Náleží k nim i změny v energetické politice provedené v těchto státech v předchozích dvou desetiletích.

Třetí ropný šok, jenž se rozvinul v roce 2003, v době, kdy většina odborníků byla přesvědčena, že

ropné šoky jsou věcí dávné minulosti, je považován hlavně za reakci trhu na válku v Iráku, na tehdejší nepokoje ve Venezuele i na zhoršení geopolitické situace v řadě ropu těžících afrických zemí. Někteří odborníci jej připisují též dramatickému zbytnění čínské dovozní poptávky po ropě, resp. značnému napětí, které v důsledku toho vzniklo na tomto komoditním trhu.

Z hlediska předmětu této komparativní analýzy je důležitá především skutečnost, že v průběhu třetího ropného šoku se zatím dařilo téměř všem státům světa zabezpečit bez problémů plné pokrytí své (koupěschopné) poptávky po ropě a ropných produktech či po zemním plynu. Dařilo se jim to nezávisle na tom, že spotřeba těchto zdrojů energie narůstala v předchozích třech letech zvýšenými tempy.

V hospodářsky vyspělých státech se kromě toho průběžně udržují rozsáhlé komerční⁶ zásoby těchto energetických surovin. Zásoby ropy zde převyšovaly i v nejvypjatějších obdobích současného ropného šoku 50 dnů její zdejší spotřeby, takže nebylo třeba se obávat, že nebude možné saturovat přechodné zvýšení poptávky po ropě ani v případě, kdyby znaitelně vybočovala z dosavadních trendů (viz tabulka č. 2). Nejvýznamnější znak dvou předchozích ropných šoků – tj. hrozící či reálný nedostatek ropy, ropných produktů a zemního plynu – zde tudíž prozatím absentuje. Je tomu tak především proto, že násobné zvýšení ceny ropy, ke kterému došlo během předcho-

⁶ Jde o zásoby nacházející se ve vlastnictví hospodářských organizací (výrobců, distributorů či spotřebitelů těchto energetických surovin). Se započtením rozsáhlých strategických zásob těchto států by byly tyto rezervy podstatně vyšší.

zích dvou ropných šoků, se stalo podnětem pro rozšíření její těžby jak na původních, tak na nových nalezištích i pro vynaložení ohromných částek na vybudování jaderných elektráren, jakož i na rozvoj výroby jiných „alternativních“ zdrojů energie. Nabídka souhrnu primárních zdrojů energií se tudíž v průběhu předchozích dvaceti let též znásobila.⁷ Rovněž dochází k tomu, že země OPEC již nebrzdí růst své těžby a vývozu ropy, nýbrž se snaží naopak svou nabídku v možné míře navyšovat. Pokoušejí se tak tlumit růst světové ceny ropy, neboť se obávají, že její zachování na současné, silně zvýšené úrovni by vedlo k dalšímu nárůstu podílu alternativních zdrojů energie na saturování energetické spotřeby států a regionů (což by vedlo s jistým časovým odstupem ke zúžení odbytišť zemí OPEC).

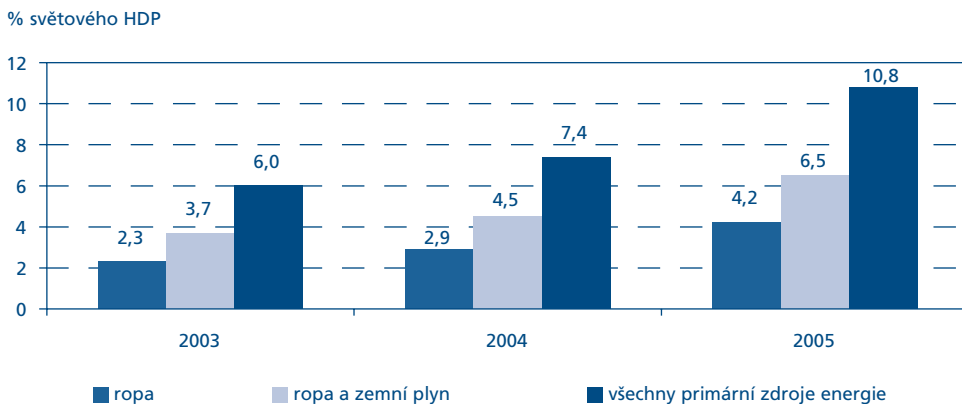
To vše nasvědčuje tomu, že ani v krátkodobém, ani ve střednědobém horizontu se patrně nebudou opakovat nesnáze se zásobováním jednotlivých ekonomik ropou a ropnými produkty. Z toho vyvozovala většina prognostiků, že současný ropný šok bude mít

na ekonomiky jednotlivých států podstatně mírnější dopady než dva předchozí ropné šoky, neboť se budou muset vypořádat pouze s důsledky zdražení zdrojů energie, nikoli však s výše popsavými „vedlejšími“ účinky jejich úzkoprofilovosti.

3. Dopady současné „cenové exploze“ v mezinárodním obchodě palivy na vybrané země

Nedávno završené analýzy však prokázaly⁸, že současné zdražení ropy samo o sobě reprezentuje pro ekonomiky odkázané na její opakovaný dovoz přece jen značnou dodatečnou zátěž. Tuto zátěž umocňuje skutečnost, že „cenová exploze“ v mezinárodním obchodě ropou se neprodleně přenesla i do mezinárodního obchodu dalšími zdroji energie, takže dnes se týká již všech složek jejich energetické bilance, a to nejen těch, které pocházejí z dovozu, nýbrž i těch, které produkují „doma“. Představu o rozsahu této zátěže nám poskytne graf č. 1, jenž svědčí o tom, že ná-

Graf č. 1 » Růst světových „pořizovacích nákladů“ ropy, zemního plynu a souhrnu primárních zdrojů energie* za léta 2003–2005 (v % světového HDP)



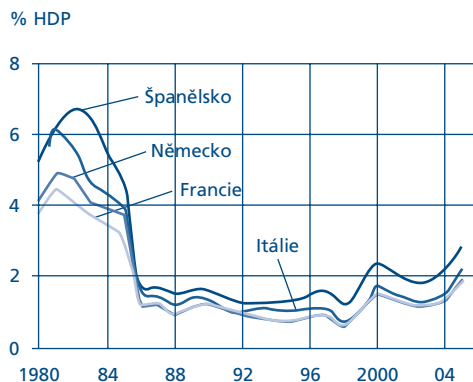
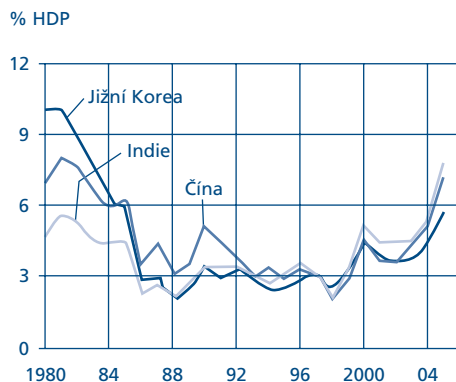
* fosilní energetické zdroje plus jaderná a vodní energie

Pramen: č. 1 (str. 25)

⁷ *Expertní odhady svědčí o tom, že světová produkce ropy se pohybuje v současné době okolo 162.10¹⁵ BTU (britských termálních jednotek), produkce zemního plynu okolo 100.10¹⁵ BTU, obdobně jako produkce tuhých minerálních paliv. Objem světové produkce souhrnu energetických zdrojů – včetně elektřiny pocházející z jaderných a vodních elektráren – údajně převyšuje v současné době již 430.10¹⁵ BTU.*

⁸ *Viz pramen č. 1.*

Graf č. 2 » Pořizovací náklady dovozu ropy ve vybraných zemích (v % jejich HDP)



Pramen: č. 1 (str. 24)

klady na zabezpečení souhrnu primárních zdrojů energie dnes odpovídají již téměř 11 % světového HDP.

Dopady, které má toto násobné zdražení primárních zdrojů energie na ekonomiky jednotlivých států, se ovšem případ od případu liší. Jsou totiž závislé na energetické náročnosti tvorby jejich hrubého domácího produktu (resp. na struktuře jejich výroby) i na výkonnosti jejich ekonomik. Tím se též vysvětluje zjištění, že násobné zdražení ropy (i dalších energetických zdrojů) mělo dosud na hospodářsky nejvyspělejší státy světa relativně nejslabší dopady. „Pořizovací náklady“ ropy se dosud pohybují v těchto státech okolo 2 % jejich HDP (pouze s výjimkou USA, kde převýšily 3,5 %), zatímco ve většině nově industrializovaných zemí se dnes pohybují mezi 6 a 8 % HDP a v řadě rozvojových zemí bývají ještě vyšší.

Nejzřetelněji se však rýsuje nerovnoměrné rozložení zátěží či přínosů, daných cenovou explozí v mezinárodním obchodě energetickými surovinami, do jednotlivých regionů světové ekonomiky v přehledu struktury energetických bilancí jednotlivých zemí v tabulce č. 3. Je zde patrné, které země jsou netto vývozci energetických zdrojů, jimž by současné zdražení energetických surovin mohlo dopomoci ke zvýšeným exportním výnosům, a které země jsou netto dovozci energie, na které dnes doléhá zdražení energetických zdrojů se zvýšenou rasantí.

Z tabulky č. 3 je patrné, že energetické bilance hospodářsky vyspělých států vykazují vesměs rozsáhlé schodky. Jsou tedy dovozně vysoce náročné, což svědčí o zvýšené citlivosti jejich ekonomik vůči proměnám světových cen energonositelů. Prozatím však nevedlo násobné zdražení fosilních paliv, k němuž došlo během předchozích tří let, ke vzniku mohutné vlny bankrotů zdejších průmyslových podniků, tak jak se to stalo během předchozích dvou ropných šoků. Řada zdejších korporací sice přistoupila k odstávkám v některých svých energeticky vysoce náročných provozech (které se v důsledku tohoto zdražení staly neefektivními), anebo je přenesly do zemí s nižšími „pracovními náklady“, častější výskyt bankrotů lze zde však pozorovat teprve od poloviny roku 2005 (hlavně v letecké a silniční dopravě, jakož i mezi malými a středně velkými podniky provádějícími energeticky vysoce náročné aktivity). To svědčí o tom, že podnikové sféře většiny hospodářsky vyspělých států se prozatím dařilo překlenout důsledky třetího ropného šoku daleko lépe než důsledky předchozích dvou ropných šoků.

Totéž platí o nově industrializovaných asijských (a některých latinskoamerických) zemích, jejichž průmyslovým podnikům se podařilo v předchozích třech letech zvýšit své tržní podíly v obchodě energeticky náročnými výrobky nezávisle na nemalé kalkulační zátěži vyvolané násobným zdražením jimi po-

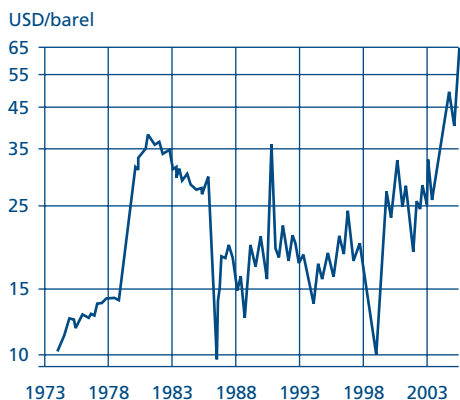
Tabulka č. 3 » Energetické bilance vybraných států a regionů (v roce 2003)

	Produkce	Spotřeba	Saldo	Pokrytí spotřeby vlastní produkcí
	v 10 ¹⁵ BTU			v %
Industrializované státy	155,9	215,9	-60,0	72,2
NAFTA	99,1	119,1	-20,0	83,2
USA	70,5	98,8	-28,3	71,3
Asie bez Jižní Koreje	14,9	28,4	-13,5	52,4
Japonsko	3,9	22,4	-18,5	17,6
Západní Evropa	41,9	68,3	-26,4	61,3
EU-15	30,8	65,1	-34,4	47,2
Eurozóna	17,8	52,3	-34,6	34,0
Rozvojové země				
Střední východ	59,0	23,0	36,0	256,6
Afrika	30,1	13,3	16,7	225,5
Střední a Jižní Amerika	25,8	21,9	3,9	117,8
Brazílie	7,1	8,8	-1,7	80,8
Nově industrializované asijské země	75,1	91,4	-16,3	82,1
Čína	44,1	45,5	-1,4	97,0
Indie	10,1	14,0	-3,9	72,3
Jižní Korea	1,4	8,6	-7,3	15,7
Země bývalého SSSR	70,8	55,6	15,2	127,3
Rusko	49,2	29,1	20,1	169,3

Pramen: č. 1 (str. 26)

užívané energie. Obdobně i některým transformačním zemím figurujícím mezi netto dovozci energetických surovin se dosud dařilo navyšovat své vývozy polotovarů pocházející z energeticky vysoce náročných výrobních, zřejmě díky tomu, že zvýšení svých energetických nákladů kompenzovaly pomalejším navyšováním svých mzdových hladin.

Teoretici z toho vyvozují, že v případě, kdyby došlo již zanedlouho k radikálnímu poklesu světové ceny ropy i dalších fosilních zdrojů energie, který prognostici původně antcipovali již v polovině roku 2005, mohlo by nedávné vzvednutí cenových hladin energetických zdrojů být zařazeno mezi podružné epizody novodobé historie světové ekonomiky. Cena ropy však prozatím nevykazuje klesající trend, nezávisle na tom, že jak dovozci, tak vývozci ropy se již řadu měsíců úporně snaží takovýto trend nastartovat.

Graf č. 3 » Vývoj světové ceny ropy během tří ropných šoků (USD/barel, ropa Brent)


Pramen: č. 4 (str. 6)

Cena ropy oscilovala v prvním čtvrtletí 2006 stále okolo 70 USD za barel, tzn. nad nejvyšším limitem, jehož cena ropy kdy dosáhla. Tato situace přetrvává nezávisle na tom, že stěžejní příčiny, které vedly ke vzniku třetího ropného šoku, jsou již na ústupu.

4. Odhad důsledků zachování zvýšených cen energie

Prognostici se sice nevzdávají naděje, že světové ceny energetických zdrojů přece jen klesnou na přijatelnější úroveň, přesto se pokoušejí vyjasnit, jaké by byly důsledky zachování jejich současné, radikálně zvýšené cenové hladiny. Pokoušejí se odpovědět hlavně na otázku, zda by to nevedlo k deceleraci růstu světové ekonomiky. Na základě modelových propočtů⁹ dospěli k závěru, že zvýšení ceny ropy o 20 % (oproti úrovni ustálené v roce 2004) by vyvolalo ztrátu světového HDP o 0,2–0,3 procentního bodu. Tím navozená decelerace temp růstu hospodářsky vyspělých států by činila zhruba 0,3 procentního bodu, v subsaharských afrických zemích by však převyšovala 1 procentní bod. V Číně a Indii by se pohybovala tato ztráta mezi 0,4 a 0,5 procentního bodu, v některých zemích jihovýchodní Asie by ztráta tempa ekonomického růstu byla ještě větší. Ropu vyvážejícím zemím by uvedené zvýšení její ceny však dopomohlo ke zvýšení temp ekonomického růstu až o 5 procentních bodů, takže tempa růstu světového HDP by nebyla tak silně dotčena.

Třebaže od vzniku třetího ropného šoku se zvýšila cena ropy i ostatních primárních energií podstatně větší měrou než o uvedených hypotetických 20 %, udržovaly se důsledky tohoto zdražení zhruba v uvedených relativně skromných mezích. Existuje též shoda názorů na to, že toto zdražení reprezentovalo jen jeden z většího počtu faktorů, které zapříčinily v roce 2005 zpomalení temp ekonomického růstu v mnohých hospodářsky vyspělých státech (které je zde očekáváno též v roce 2006). Z toho lze vyvozovat, že i v případě, zachovaly-li by se současné zvýšené ceny energonositelů, vedlo by to pouze k další nepří-

liš výrazné deceleraci ekonomického růstu většiny zemí odkázaných na jejich masivní dovoz a leckde i k dalšímu navýšení schodků jejich obchodních bilancí, nikoli však ke vzniku obdobně hluboké recese, jakou zde vyvolaly dva předchozí ropné šoky.

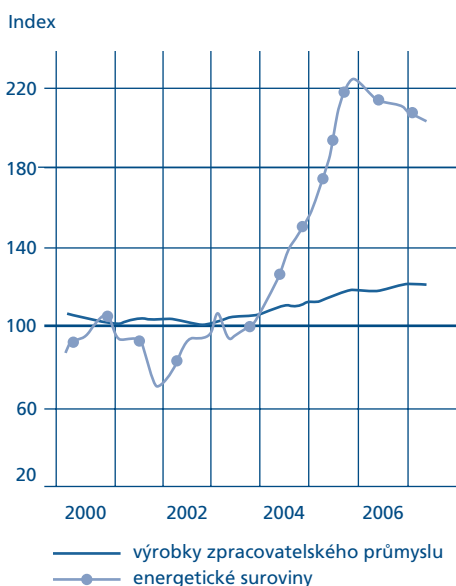
Ani národohospodáři, ani podnikatelé se však nechtějí smířit s takovýmito perspektivami, byť nevyhlížejí příliš hrozivě, nýbrž se zabývají stále intenzivněji otázkou, zda a jak by se mohli vyhnout důsledkům eventuálního zachování zvýšených cen energií. Na národohospodářské úrovni se zvažují především možnosti přechodu na využití efektivnějších – a potud i méně nákladných – zdrojů primární energie. V podnikové sféře jsou zvažovány hlavně možnosti přechodu na uplatňování energeticky méně náročných technologií. Uvážíme-li, že takovéto technologie již existují, anebo se nacházejí ve finální fázi vývoje, jeví se toto řešení jako veskrze schůdné. Problém spočívá v tom, že uplatnění převážně většiny těchto technologií bývá podmíněno radikální modernizací či plnou výměnou dosud uplatňovaného zařízení. Je to tedy investičně mimořádně náročné řešení, jež se většinou vymyká finančním možnostem „řadových“ podniků zastoupených v daném oboru. Mnohdy je odmítají i multinacionální korporace, neboť jde obvykle o investice se značně dlouhodobou návratností, u nichž nelze předvídat, zda (a v jaké míře) budou jich výnosy převyšovat ztráty, které by vznikly v důsledku setrvání na původních, energeticky náročnějších technologiích. Do těchto úvah vstupuje kromě toho i skutečnost, že investiční boom, jenž přetrvával v Severní Americe od roku 2002, byl v minulém roce zakončen, a v Evropě se takovýto boom dosud nerozvinul a jeho rozvoj se zde jeví i v nadcházejících letech jako málo pravděpodobný. To nepovažují zdejší podniky za vhodné podmínky pro zahájení fundamentální modernizace či rekonstrukce jejich komunikačních i dopravních sítí či průmyslových výrobních.

Přišla na přetřes i otázka, nebylo-li by možné vyřešit celý problém prostě tím, že podnikatelé budou důsledně promítat zvýšení svých energetických ná-

⁹ Viz pramen č. 10, str. 14.

- kladů do cen svých výrobků. Zkušenosti předchozích tří let však ukázaly, že k tomu došlo převážně jen u omezeného okruhu energeticky vysoce náročných služeb, jakož i u pohonných hmot a dalších ropných a petrochemických výrobků, že však u většiny ostatních výrobků zpracovatelského průmyslu se to nedařilo. To se ostatně zračí i ve velice slabém růstu cenové hladiny těchto výrobků, jenž přetrvával nezávisle na násobném zdražení energie využívané v jejich výrobě.

Graf č. 4 » Vývoj cen výrobků zpracovatelského průmyslu a energetických surovin v letech 2000–2006 (index, rok 2000 = 100, propočty na bázi USD cen)



Pramen: č. 11 (str. 38); č. 9 (str. 11)

Představa, že podniky by mohly v budoucnu uspět lépe při přesouvání svých zvýšených nákladů na energie na bedra uživatelů svých výrobků, je dnes tudíž považována za naprosto nereálnou. Je tomu tak nejen pro uvedené zkušenosti, nýbrž i proto, že svě-

tová ekonomika se ocitne již zanedlouho v sestupné fázi hospodářského cyklu, vyznačující se zesílením konkurenčních tlaků, které budou – podstatně tvrději než v předchozích třech letech – podvazovat růst cen průmyslových výrobků.

Při hledání alternativních „ochranných opatření“ (před eventuálními důsledky zachování vysokých cen energie) je nezdědkou poukazováno na minulé reakce provozovatelů energeticky vysoce náročných výrob na „cenovou explozi“ v mezinárodním obchodě energetickými surovinami. Ty spočívaly jednak v omezování produkce, či dokonce v rušení takových provozů, které se staly v důsledku zdražení energie neefektivními,¹⁰ jednak v přenášení energeticky nejnáročnějších fází daného výrobního procesu do zemí s nižší hladinou mezd. Touto cestou se těmto podnikům totiž nezdědkou dařilo kompenzovat zvýšení svých energetických nákladů úsporami na pracovních nákladech. V hospodářsky vyspělých státech se kromě toho množí počet případů, kdy producenti finálních průmyslových výrobků zabezpečují energeticky nejnáročnější polotovary z dovozu, nezávisle na tom, že by byli schopni vyrobit je sami. Tato praxe vede sice ke zvýšenému nevyužití jejich výrobních kapacit, umožňuje jim to však předejít rozsáhlým ztrátám.

Nemůže být pochyb o tom, že v případě, nechají-li se podnikatelé inspirovat těmito zkušenostmi, mohlo by to mít závažné negativní zpětné vazby na vývoj situace na trhu práce země jejich sídla. Dalo by to však patrně i výrobcům energeticky vysoce náročných výrobků šanci na „přežití“ i v případě, neopadne-li současně zdražení energie.

Diskuse o tom, které z uvedených (či dalších) řešení lze považovat za nejúčinnější nebo alespoň za schůdné, jsou ještě v plném proudu. Již nyní se však rozšířilo nejen v podnikové sféře, nýbrž i mezi národohospodáři vyspělých států povědomí toho, že v případě, zachovají-li se násobně zvýšené ceny energie, bude třeba zde uplatňovanou strukturální politiku přehodnotit, právě tak jako nosnost zde dosud uplat-

¹⁰ Viz mohutné odstavky provedené v západoevropské černé metalurgii, které omezily její kapacitu zhruba o 100 mil. tun oceli, k nimž přistoupili zdejší podnikatelé v době, kdy černá metalurgie prodělávala celosvětově ohromný boom, kdy odbytové možnosti oceli a ocelářských výrobků narůstaly zvýšenými tempy.

ňovaných podnikatelských strategií. Podnikatelé budou muset případ od případu prověřit, které z jejich „tradičních“ průmyslových výroby zůstanou za této situace rentabilní a které z nich budou vykazovat subnormální efekty. Relativní váhu druhých budou muset postupem doby omezovat, jinak by se daný podnik ocitl zanedlouho v existenčním ohrožení. A ocitne-li se v takové situaci větší počet podniků, anebo dokonce celé výrobní obory, mohlo by to podvázat hospodářský růst země jejich sídla. Z toho ovšem nevyplývá, že by se v těchto státech nemohly provozovat (či dokonce rozvíjet) energeticky náročné výroby. Bude však třeba pečlivě dbát na to, aby to byly výroby s vysokou přidanou hodnotou. A to bude nadále záviset ve zvýšené míře na charakteristikách daných výroby a na konkurenceschopnosti jejich výrobních.

5. Růst poptávky po primárních zdrojích energie a možnosti její saturace

Skutečnost, že od počátku 80. let minulého století převyšovala nabídka ropy a zemního plynu permanentně poptávku po nich a že i v mezinárodním obchodě tuhými fosilními palivy docházelo opakovaně k převisu nabídky nad poptávkou, vzbuzovala domněnku, že saturování poptávky po primárních zdrojích energie se stalo nadobro bezproblémovou záležitostí. V roce 2005 publikovaná analýza ministerstva energie USA¹¹ však odhalila, že světová spotřeba primární energie narůstá ohromnými tempy. V hospodářsky vyspělých státech půjde sice i nadále jen o přírůstky v rozsahu několika procent ročně, v řadě nově industrializovaných zemí se však rýsuje již v průběhu několika následných let násobné zvýšení této spotřeby. Tak např. v Číně se počítá s tím, že do roku 2015 se zvýší na dvojnásobek úroveň dosaženou zde v roce 2003, že v Indii a Brazílii se v tomto časovém rozpětí zvýší minimálně o 30–40 %. Obdobné přírůstky spotřeby energie se rýsují též v dalších nově industrializovaných i rozvojových zemích, jakož i v některých transformačních zemích.

Souhrnná světová spotřeba energie v přepočtu na 1 obyvatele se tak zvýší již do roku 2015 zhruba na 77 mil. BTU (britských termálních jednotek), přičemž s rozvojem industrializačních procesů v rozvojových zemích a s dalším rozmachem ekonomik nově industrializovaných a transformačních zemí, jakož i s růstem populace naší planety se tato spotřeba v dalším dvacetiletí patrně dále znásobí. Tato predikce vynesla do popředí zájmu národohospodářů i celé ekonomické veřejnosti otázku, jakými prostředky – a zda vůbec – bude možné v tomto časovém horizontu pokrýt tuto dramaticky zvýšenou poptávku po energii.

Je známo, že v současné době mají členské státy OPEC jen nepatrné kapacitní rezervy. Vyhlásily však, že již do roku 2010 budou schopny navýšit své dodávky ropy ze současných 32,5 mil. barelů/den zhruba na 38,0 mil. barelů/den. A podniknou-li potřebné investice do svého ropného průmyslu (jejichž hodnota by se měla pohybovat okolo 430 mld. USD, které budou údajně s to bez nesnáží mobilizovat) a zklidní-li se politická situace v ropu produkujejících zemích Blízkého východu, mohl by se rozsah těžebních kapacit členských států OPEC (resp. jejich dodací možnosti) zvýšit do roku 2030 na dvojnásobek současné úrovně. Byly by tudíž schopny saturovat minimálně polovinu v té době očekávaného navýšení světové poptávky po ropě.

Odhady dodacích možností ostatních producentů ropy vycházejí z povědomí toho, že nemalá část dramatického nárůstu jejich těžebních kapacit znamenajícího od počátku století sloužila ke krytí domácí spotřeby (to platí hlavně o Číně, Brazílii a USA) a že některé z nově čerpaných nalezišť nejsou ještě zahrnuty do údajů o jejich současné těžební kapacitě.

Tyto odhady berou v úvahu též skutečnost, že v řadě těchto zemí byla nedávno objevena rozsáhlá nová naleziště ropy (např. v blízkosti Kaspického moře, jejichž rozsah údajně převyšuje ropné rezervy Saúdské Arábie). Ohromné částky vynakládané na urychlené zprovoznění těchto nalezišť¹² nasvědčují tomu, že dodávky ropy těchto států by mohly narůst již do roku 2010 zhruba na 60 mil. barelů/den. Anti-

¹¹ Viz pramen č. 1, str. 32.

¹² Viz pramen č. 8, str. 12.

→ **Tabulka č. 4 » Predikce růstu spotřeby primární energie ve vybraných zemích (v propočtu na 1 obyvatele)**

	1993	2003	2015 predikce	Průměrné roční přírůstky (v %)	
	(v mil. BTU)			2003/1993	2015/2003
Svět	65,3	68,1	77,0	0,4	1,0
Průmyslové státy	210,5	223,1	241,0	0,6	0,6
USA	339,9	340,3	365,2	0,0	0,6
Japonsko	155,2	176,2	185,8	1,3	0,5
Západní Evropa	160,1	174,4	181,9	0,9	0,3
Mladé ekonomiky	24,9	31,1	41,2	2,2	2,4
Čína	26,2	34,9	61,4	2,9	4,8
Indie	10,3	13,2	18,2	2,5	2,7
Východoevropské státy	153,5	140,0	171,9	-0,8	1,9

Pramen: č. 1 (str. 32)

Tabulka č. 5 » Současné těžební kapacity hlavních producentů ropy mimo okruh států OPEC (mil. barelů/den v roce 2005)

	mil. barelů/den
Bývalý SSSR	11,59
USA	7,62
Mexiko	3,80
Čína	3,62
Norsko	3,01
Kanada	3,03
Velká Británie	1,87
Brazílie	2,01

Pramen: č. 2 (str. 3)

cipované rozšíření těžby na již otevřených nalezištích, jakož i radikální nárůst investic do geologického průzkumu, ke kterému došlo v posledních dvou letech ve všech zemích se suspektními nalezišti ropy, jsou považovány za spolehlivý indikátor toho, že již do roku 2030 se navýší jejich těžební kapacita minimálně na 77 mil. barelů/den.

V té době bude již v provozu plynovod vedoucí pod Baltským mořem i řada dalších dálkových plynovodů výrazně rozšiřujících nákupní možnosti tohoto energetického zdroje. To svědčí o tom, že nečlenské státy OPEC budou v tomto časovém horizontu s to pokrýt druhou polovinu anticipovaného nárůstu svě-

tové spotřeby primární energie a že jejich dodací možnosti (jejich pohotově využitelné kapacity) budou v té době objem této spotřeby patrně výrazně převyšovat. Vývozci, zpracovatelé a distributoři ropy, ropných produktů a zemního plynu z toho vyvozují, že násobně zvýšenou poptávku po primárních zdrojích energie bude možné saturovat bez problémů – pouze s poněkud vyššími náklady než dosud – z valné části dodávkami ropy a zemního plynu. Spatřuji v tom reálnou možnost další prolongace „ropné éry“ světové ekonomiky.

Ekologové však poukazují na to, že rostoucí světová spotřeba energie a její převažující pokrytí fosilními palivy generujícími skleníkové plyny již vede k oteplování naší planety i ke vzniku rozsáhlých přírodních katastrof (počínaje nebývale vysokým výskytem tajfunů, přes tání polárních a jiných ledovců a zvýšení hladiny moří, až po několik let trvající sucha v rozsáhlých oblastech Afriky a Asie). Loňský ekologický summit OSN poukázal nově na to, že anticipovaný nárůst spotřeby primárních energií při zachování jejich současné skladby (v níž dosud převažují fosilní paliva) by urychlil zhoubné klimatické změny na naší planetě a vedl by ve svých důsledcích k ohrožení perspektiv naší civilizace.

6. Příznaky změn v energetické politice hospodářsky vyspělých států

Vlády některých hospodářsky vyspělých států – v čele s USA – nedbají na tuto hrozbu. Houževnatě odmítají účast na Kyotském protokolu, jakož i uplatňování dalších opatření, která by mohla napomáhat přibrzdění růstu jejich energetické spotřeby a omezit zastoupení fosilních paliv v jejich energetických bilancích. Pozvolna však narůstá okruh zemí, jejichž národohospodáři považují zavedení energeticky méně náročného, ekologicky únosnějšího typu ekonomického růstu za jednu ze svých priorit. Současně s tím se zvyšuje důraz kladený energetickou politikou těchto zemí na změnu struktury použitých energonositelů. Ta se však prozatím mnohdy přesouvá nežádoucím směrem. Výše popsané zdražení ropy a zemního plynu se totiž stalo v předchozích několika letech podnětem pro hojnější využití uhlí domácích i leckde (zejména v asijských nově industrializovaných státech) i pro rozvoj elektrárrenství na bázi uhlí. Tyto posuny tudíž nevedly k omezení, nýbrž naopak ke zvýšení podílu paliv generujících skleníkové plyny na zdejší energetické spotřebě.

Změny struktury použitých primárních energií jsou však v současné době zvažovány již v převážné většině hospodářsky vyspělých států. Nejde pouze o projev jejich úsilí iniciovat hojnější využití ekologicky méně závadných zdrojů energie, nýbrž též o reakci na poznatek, že vývoj situace v mezinárodním obchodě ropou a zemním plynem je značně citlivý vůči přírodním katastrofám, ozbrojeným konfliktům a eventuálnímu zhoršení geopolitické situace, takže v sobě nese riziko poruch v zásobení jejich ekonomik energií. Preferovaly by proto použití takových zdrojů energie, jejichž uplatnění by nebylo provázáno uvedenými riziky. Je překvapivé, že tato preference vede vlády některých států – např. Finska, Japonska, Velké Británie – k návratu k odsuzované jaderné energetice tradičního (štěpného) typu, charakteristické nepatrným využitím energetického potenciálu použitého paliva a problémy s jeho uložením, jakož i obavami obyvatelstva z opakování černobylské katastrofy. Činí tak nezávisle na tom, že experimentální výstavba fúzního reaktoru, jenž se stane základem první

bezodpadní jaderné elektrárny, která nebude vykazovat tyto nedostatky, bude zahájena již v letošním roce. Postupují tak za situace, kdy v řadě zemí se již rozrůstají parky větrných elektráren a kdy někteří z předních světových výrobců dopravních prostředků již vyvíjí auta poháněné vodíkovými palivovými články. Problém spočívá v tom, že všechny tyto alternativy se nacházejí teprve v pokusné fázi. Jejich masové uplatnění, jež by umožnilo pokrýt podstatnou část energetických bilancí jednotlivých zemí, se rýsuje nejdříve za 30–50 let. A právě úsilí vlád zabezpečit spolehlivé zásobování jejich obyvatelstva a podnikové sféry energií již v mezidobí, a to s uplatněním takových energetických zdrojů, jež by příliš nezvyšovaly finanční zátěž jejich ekonomik a v možné míře snižovaly ekologickou zátěž, se stalo podnětem pro uvedené změny v postojích, které tyto vlády zaujaly k možnému posílení jaderné energetiky.

Nikoli všechny státy se míní ubírat touto cestou. Některé míní podporovat hojnější uplatnění biologických zdrojů energie, jejichž výroba se stala leckde již prosperujícím oborem, jiné podporují hojnější využití větrné energie (viz rakouské a dánské rozvojové záměry), anebo sluneční energie. V dlouhodobém horizontu je v Evropské unii předvídan též silný rozvoj vodíkové energetiky, neboť ta je na energetické zdroje řádově méně náročná než energetika na bázi fosilních paliv. Jí produkované energonositele lze kromě toho delší dobu skladovat, což eliminuje riziko poruch v zásobování.

Třebaže obyvatelstvo většiny zemí začíná již projevovat porozumění pro tyto nové koncepce energetické politiky, bude jejich uplatňování zřejmě narážet ještě dlouhou dobu na houževnatý odpor podnikové sféry. Bude narážet především na odpor mohutných ropných společností, jimž se tak zúží odbytové možnosti, jakož i na odpor širokého okruhu zpracovatelů a distributorů fosilních paliv a pohonných hmot, kteří dosud náležejí k nejlépe prosperujícím podnikům. Přenesení těžiště energetické spotřeby těchto zemí na užití alternativních zdrojů energie bude kromě toho spojeno s množstvím technických problémů i se vznikem značných ztrát, neboť to povede ke znehodnocení významné části zde vybudované energetické infrastruktury. Prosazení těchto nových koncepcí

- bude tudíž spojeno s nemalými nesnáze, na jejichž zvládnání se budou muset vlády těchto zemí připravit.

7. Závěr

Průběh současného ropného šoku byl dosud obvykle zkoumán za účelem vyjasnění, jaké dopady měl na růst inflačních tendencí ve státech odkázaných na masivní dovozy ropy, ropných výrobků a zemního plynu, jak ovlivnil jejich aktuální ekonomickou situaci. Tím byla motivována i námi provedená komparativní analýza, která prokázala, že dopady dnes doznívajícího ropného šoku na ekonomiky těchto států byly podstatně mírnější než dopady předchozích ropných šoků. Zjistili jsme, že hlavní příčina rozdílů v dopadech tří ropných šoků, které prodělala světová

zemích – se patrně tato spotřeba v nadcházejících dvou desetiletích znásobí. Pokusili jsme se proto vyjasnit, jakými prostředky – a zda vůbec – bude možné tuto spotřebu v tomto časovém horizontu saturovat.

Výsledky našich šetření – opírající se o statistické údaje mezinárodních organizací a renomovaných institucí – svědčí o tom, že existují reálné předpoklady pro plné pokrytí této spotřeby uvedenými zdroji energie, pokud bude rozšiřování stávajících a odhalování nových těžebních kapacit v potřebné míře financováno. Potřeba omezení jejich užití, potřeba snížení relativní váhy, kterou zaujímají v energetických bilancích jednotlivých zemí, tudíž nevyplývá z hrozby brzkého vyčerpání jejich zdrojů, nýbrž ze závažných ekologických důsledků jejich masového užití, z jejich zhoubného vlivu na biosféru na naší planetě.

Hlavní příčina rozdílů v dopadech tří ropných šoků, které prodělala světová ekonomika v průběhu předchozích 35 let, spočívala ve skutečnosti, že první byl provázen akutním nedostatkem těchto energetických zdrojů a druhý hrozbou vzniku této nedostatkovosti, zatímco během třetího, současného ropného šoku probíhalo zásobování zemí-dovozců bez větších poruch.

ekonomika v průběhu předchozích 35 let, spočívala ve skutečnosti, že první byl provázen akutním nedostatkem těchto energetických zdrojů a druhý hrozbou vzniku této nedostatkovosti, zatímco během třetího, současného ropného šoku probíhalo zásobování zemí-dovozců bez větších poruch. Současný ropný šok je tudíž charakteristický převážně jen násobným zdražením těchto zdrojů energie, což se zatím dařilo většině prosperujících zemí „vstřebat“ bez závažných důsledků.

Byly to však obavy, že se budou opakovat poruchy v zásobování ropou a ropnými produkty, zaznamenané během prvních dvou ropných šoků, co upozornilo na dramatický nárůst světové spotřeby energie. V tomto článku předložené výsledky analýz svědčí o tom, že v hospodářsky vyspělých státech narůstá tato spotřeba sice i nadále jen o několik procent ročně, že však v mladých ekonomikách – v nově industrializovaných, rozvojových a transformačních

Bylo to však násobné zdražení těchto zdrojů energie v průběhu současného ropného šoku, co se stalo v řadě zemí podnětem pro přehodnocování jimi dosud uplatňované energetické politiky, co posilovalo zejména v hospodářsky vyspělých státech přesvědčení, že zanedlouho bude třeba přehodnotit i jejich strukturální politiku. Považujeme za vysoce žádoucí, aby zvýšení cenových hladin uvedených zdrojů energie co nejdříve opadlo, neboť vytváří přece jen závažnou dodatečnou zátěž ekonomik těchto států. Za neméně důležité však považujeme, aby se politická vůle k provedení změn zdejší energetické a strukturální politiky, na jejichž nezbytnost třetí ropný šok upozornil, zachovala i v případě, dojde-li k jeho brzkému odeznění.

LITERATURA A PRAMENY

1. Boussemart, J. M.: *Le troisième choc pétrolier au regard des deux précédents*
2. Guérin, J. L.: *Pétrole et matières premières*. Rexecode, 2005
3. *Perspectives de l'Économie Mondiale 2006–2007*. Rexecode, Paris 2006
4. *Perspectives de l'Économie Mondiale 2005–2006*. Rexecode, Paris 2005
5. Sereghyová, J.: *Aktuální konjunkturální situace na komoditních trzích a predikce vývoje cenových hladin hlavních druhů surovin*. CKS, Praha 2006
6. Schmidt, S., Ulrich, K.: *From Oil Price Increases to Long-Lasting Inflationary Pressures?* ZEW Research Findings, No. 1/2006, Mannheim 2006
7. *Sustainable Energy*. RTD-Info No. 42/2004, EC 2004
8. *Sustaining Growth in a Resource-Based Economy: The Main Issues and the Specific Case of Russia*. Occasional Paper No. 6., Economic Commission for Europe, U. N., Geneva 2005
9. *World Commodity Prices 2005–2006*. HWWA, Hamburg 2005
10. *World Economic Situation and Prospects 2005*. U. N., N. Y. 2005
11. *World Economic Situation and Prospects 2006*. U. N., N. Y. 2006

ABSTRACT

In this article we are describing results of a comparative analysis of the impact of the three oil-shocks on inflationary pressures and the actual economic situation of countries depending on massive oil-imports. We ascertained, that the consequences of the present oil-shock are the least damaging, mainly because of its specific features - i.e. the fact, that it led merely to a sharp increase in oil-prices, but not to the emergency of bottle-necks in its supply. We are also outlining the dramatic increase of world-wide energy consumption, which is to be expected in the following two decades, as well as the need for changes in energy-and structural policies, which this increase implies.

KEY WORDS

inflation, prices, energy consumption, energy policy

KLÍČOVÁ SLOVA

inflace, ceny, spotřeba energie, energetická politika

JEL KLASIFIKACE

E31, Q41, Q43, Q48

x

Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * číslo 2 * ročník II

Vydavatel

NEWTON College, a. s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27081869 | www.newtoncollege.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 Galatík, 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., Vysoká škola obchodní v Praze, o. p. s.
Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a. s.
Ing. Karel Mráček, CSc., vědecký pracovník, Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze
PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a. s.
prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ústavu slovenské a světové ekonomiky Slovenské akademie věd
doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., NEWTON College, a. s., World Trade Institute, Bern

Grafická úprava

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba

Vladimír Vašek

Fotografie na obálce: Marie Jeanne Iliescu

Vyšlo v Praze 10. července 2006

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze)

ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NEWTON College, a. s.

Set

Scientia et Societas

cena 69 Kč

redakce@sets.cz

www.sets.cz